

Rivista N°: 3/2014
DATA PUBBLICAZIONE: 11/07/2014

AUTORE: Renato Ibrido*

“IN DIREZIONE OSTINATA E CONTRARIA”. LA RISPOSTA DELLA CORTE COSTITUZIONALE ALLA DOTTRINA DELLA SINDACABILITÀ DEI REGOLAMENTI PARLAMENTARI

1. Premessa: la soluzione della insindacabilità dei Regolamenti parlamentari nel panorama comparato. - 2. La tecnica di lavoro sui precedenti impiegata dalla sent. n. 120 del 2014. - 3. I Regolamenti parlamentari tra concezioni “separatiste” e tendenze “assimilazioniste”. - 4. La “trappola” della sindacabilità. - 5. Autodichia e riserva di legge in materia di “giusto processo”

1. Premessa: la soluzione della insindacabilità dei Regolamenti parlamentari nel panorama comparato

Nell'ambito delle esperienze di giustizia costituzionale, il tema della sindacabilità dei Regolamenti parlamentari è stato affrontato secondo approcci e soluzioni differenti¹.

Mentre in Spagna, l'art. 27 della Legge organica sul Tribunale costituzionale ha incluso espressamente i Regolamenti delle Camere fra gli atti che possono essere oggetto del giudizio di legittimità costituzionale², in Francia i Regolamenti parlamentari non solo risultano sindacabili, ma anzi un siffatto controllo è previsto dall'art. 61 della Costituzione con carattere obbligatorio e preventivo³. Ancora diversa è la soluzione

* Assegnista di ricerca in Istituzioni di Diritto pubblico presso l'Università LUISS-Guido Carli. — renatoibrido@gmail.com

¹ Per indicazioni di carattere comparativo sulla idoneità dei Regolamenti parlamentari a fungere da oggetto nel giudizio di legittimità costituzionale, cfr. M. MANETTI, *La legittimazione del diritto parlamentare*, Milano, Giuffrè, 1990, spec. 65 ss.; S.M. CICONETTI, *Regolamenti parlamentari e giudizio di costituzionalità nel diritto italiano comparato (Stati Uniti, Germania federale, Italia)*, Padova, Cedam, 1979, 73 ss.; J.C. DA SILVA OCHOA (cur.), *Las fuentes del derecho parlamentario*, Vitoria-Gasteiz, Parlamento Vasco, 1996; L. DE BERNARDIN, *La giurisprudenza del Conseil Constitutionnel e del Bundesverfassungsgericht in tema di Regolamenti parlamentari*, in *Diritto e società*, 3, 2001, 446 ss. e, da ultimo, R. CERRETO, *Regolamenti parlamentari e sindacato di costituzionalità nel diritto comparato*, in *Rassegna Parlamentare*, 1, 2013, 185 ss.

² L'art. 161, c. 1 della Costituzione spagnola non cita esplicitamente i Regolamenti parlamentari tra le norme che possono essere oggetto del ricorso di incostituzionalità, limitandosi a menzionare genericamente le disposizioni normative aventi “forza di legge”. La possibilità di promuovere il ricorso di incostituzionalità – strumento che può essere attivato dal Presidente del Governo, il difensore del popolo, cinquanta deputati e cinquanta senatori – è stata invece prevista dall'art. 27 L.O.T.C. Si può discutere se il sindacato sui Regolamenti abbia fondamento costituzionale oppure se debba essere ricondotto ad una scelta del legislatore organico. Mentre la dottrina maggioritaria sembra preferire la prima tesi, il Tribunale costituzionale spagnolo pare aver implicitamente optato per la seconda ricostruzione. Nel riconoscere il carattere pienamente normativo dei Regolamenti, il Tribunale costituzionale spagnolo ha infatti evidenziato che i Regolamenti delle Camere sono norme con “valore di legge” benché sprovviste della “forza di legge” (S.T.C. 119/1990). L'alto Tribunale ha fra l'altro riconosciuto la parametricità di questi atti (S.T.C. 99/1987), escludendo però la praticabilità del ricorso *de amparo*. Questo istituto è infatti riservato agli atti senza valore di legge. Peraltro, l'*amparo* costituisce la principale sede del contenzioso in materia di diritto parlamentare, potendo essere promosso dal singolo deputato ma anche dal comune cittadino contro gli atti lesivi di uno dei diritti fondamentali previsti dagli artt. 14-29 della Costituzione oppure di un “diritto del deputato” codificato dai Regolamenti parlamentari e integrante il nucleo delle funzioni rappresentative parlamentari. Su questi aspetti, cfr., *ex multis*, P. GARCÍA-ESCUERO MARQUEZ, *Artículo 72*, in O. ALZAGA, *Comentario sistemático a la Constitución española de 1978*, VI, Madrid, Ed. Cortes Generales y Ederesa, 1998, 391 ss.; E. GÓMEZ CORONA, *La autonomía parlamentaria en la práctica constitucional española*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2008, spec. 54 ss.; M.R. RIPOLLÉS SERRANO, *Los Reglamentos Parlamentarios en el sistema de fuentes de la Constitución española de 1978*, in *Revista de las Cortes Generales*, 3, 1987, 2047 ss.; J. GARCÍA ROCA, *Cargos Públicos Representativos. Un estudio del artículo 23.2 de la Constitución*, Aranzadi, Pamplona, 1999; e, volendo, R. IBRIDO, *Chi è il “custode” del regolamento parlamentare? Dalla sentenza n. 9 del 1959 alla “garanzia giurisdizionale” del diritto parlamentare nella giurisprudenza costituzionale spagnola*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 1, 2012, 301 ss.

³ In base alla ricostruzione accolta dalla giurisprudenza costituzionale, il controllo di cui all'art. 61 della Costituzione – norma della quale, e non a torto, M. MANETTI, *Regolamenti parlamentari*, cit., 651 ss. ha evidenziato la unicità nel panorama comparato – si estende in ogni caso solo al Regolamento nella sua definizione formale. Come si vedrà (cfr. *infra* par. 4), infatti, il sindacato obbligatorio e preventivo può essere eluso attraverso il trasferimento di una determinata disciplina ad una “fonte” parlamentare non regolamentare.

adottata in Germania, dove la collocazione del Regolamento di procedura del *Bundestag* fra le fonti secondarie ha comportato la sua esclusione dal *konkrete Normenkontrolle* ex art. 100, c. 1 G.G. Peraltro, la compatibilità con il *Grundgesetz* del Regolamento di procedura del *Bundestag* può dar vita ad un conflitto di competenza tra organi costituzionali (*Organstreit*), promosso eventualmente anche dal singolo deputato in qualità di "frazione di organo"⁴.

Rispetto a queste forme di controllo esterno sull'autonomia regolamentare delle Camere, la soluzione accolta dalla giurisprudenza della Corte costituzionale italiana riflette un mutamento di prospettiva. Infatti, «dopo aver sbarrato la via del giudizio sulle leggi» (sent. n. 154 del 1985⁵), a partire dalla sent. n. 1150 del 1988⁶, la Corte «ha lasciato aperta quella del conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato»⁷ riservandosi il potere di svolgere un sindacato indiretto sui Regolamenti delle Camere⁸. Peraltro, a differenza dell' *Organstreit* tedesco, il conflitto interorganico non può essere attivato né dal gruppo parlamentare né dal singolo deputato⁹.

Per altro verso, il parametro individuato dal *Conseil* nel giudizio sui Regolamenti non coincide solo con la Costituzione ma anche con la legge organica e persino con le ordinanze emanate nella fase di prima attuazione della Costituzione. Invero, in alcun modo la sindacabilità in Francia dei Regolamenti parlamentari appare tesa ad enfatizzarne l'importanza, ma al contrario tale opzione assolve allo scopo di impedire qualsiasi lesione delle prerogative del Governo e di altri organi costituzionali. Un esempio dell'atteggiamento "pignolo" e "protettivo" del *Conseil* rispetto alle prerogative del Governo può essere rintracciato nella *Décision* n° 69-37 DC del 20 novembre 1969, la quale ha dichiarato non conformi a Costituzione le novelle al Regolamento dell'Assemblea nazionale nella parte in cui veniva attribuita ai Presidenti di Commissione la facoltà di porre interrogazioni a risposta orale al Governo. Ad avviso del *Conseil*, infatti, l'art. 48, c. 2 della Costituzione attribuisce questo potere ai soli membri del Parlamento, e non anche ai suoi organi. Per ulteriori indicazioni sulla giurisprudenza costituzionale francese in materia di Regolamenti parlamentari, cfr. A. DELCAMP, *Le Conseil Constitutionnel et le Parlement*, in *Revue française de droit constitutionnel*, 1, 2004, 37 ss.; L. DE BERNARDIN, *La giurisprudenza del Conseil Constitutionnel e del Bundesverfassungsgericht in tema di Regolamenti parlamentari*, cit., 430 ss.; R. CERRETO, *Regolamenti parlamentari e sindacato di costituzionalità nel diritto comparato*, cit., 188 ss.

⁴ A partire dalla sentenza n. 27 del 6 marzo 1952 (Bd. 1, 144), il Tribunale costituzionale federale ha collocato i Regolamenti parlamentari in una posizione gerarchicamente subordinata alla legge, identificandoli con uno statuto autonomo («*autonome Satzung*») dell'Assemblea parlamentare. In ogni caso, attraverso una lettura estensiva del § 64 *BverGG*, ed in particolare del termine "provvedimento" (*Maßnahme*), la Corte di Karlsruhe ha ritenuto i Regolamenti parlamentari idonei ad integrare l'oggetto di un conflitto di competenza. Molta discussa è invece l'ipotesi di un un *abstrakte Normenkontrolle* ex art. 93, c. 1 n. 2 G.G.: rispetto alla posizione che riconosce la legittimazione attiva a tutti i soggetti indicati dall'art. 93 G.G. (il Governo federale, il Governo di un *Land* o un terzo dei membri del *Bundestag*), e a quella che esclude il controllo astratto, H.G. RITZEL – J. BÜCKER, *Handbuch für die parlamentarische Praxis*, Frankfurt, Verl. Kommentator, 1970, 1985, 2 ss. hanno proposto un orientamento intermedio, in base al quale solamente i membri del *Bundestag* sarebbero legittimati a promuovere il controllo astratto. In argomento, cfr. L. DE BERNARDIN, *La giurisprudenza del Conseil Constitutionnel e del Bundesverfassungsgericht in tema di Regolamenti parlamentari*, cit., 446 ss.; S.M. CICCONE, *Regolamenti parlamentari e giudizio di costituzionalità nel diritto italiano comparato* (Stati Uniti, Germania federale, Italia), cit., 73 ss.; J. PIETZCHER, *Las fuentes del derecho parlamentario alemán*, J.C. DA SILVA OCHOA (cur.), *Las fuentes del derecho parlamentario*, cit., spec. 333 ss.; M. MANETTI, *La legittimazione del diritto parlamentare*, cit., 66 ss.; R. CERRETO, *Regolamenti parlamentari e sindacato di costituzionalità nel diritto comparato*, cit., 196 ss.

⁵ La sentenza n. 154 del 1985 è stata oggetto di numerosi commenti in dottrina, fra i quali, in particolare, G.G. FLORIDIA, "Finale di partita", in *Diritto processuale amministrativo*, 2, 1986, 270 ss.; S.M. CICCONE, *La insindacabilità dei Regolamenti parlamentari*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 6, 1985, 1411 ss.; G. GEMMA, *Regolamenti parlamentari: una "zona franca" nella giustizia costituzionale*, ivi, 1774 ss.

⁶ Sulla quale cfr. R. PINARDI, *L'insindacabilità parlamentare tra controllo della Corte e (presunta) potestà "inibente": una decisione non priva di contraddizioni*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 11-12, 1988, 2359 ss.; R. IANNOTTA, *Osservazione alla sentenza della Corte costituzionale n. 1150 del 1988*, in *Il foro amministrativo*, 12, 1989, 3249 ss. Sull'istituto della insindacabilità parlamentare, cfr., fra gli altri, F. COMPAGNA, *Illecito penale ed insindacabilità parlamentare*, Napoli, Jovene, 2012.

⁷ L. GIANNITI – N. LUPO², *Corso di diritto parlamentare*, Bologna, il Mulino, 2013, 47.

⁸ In relazione alla posizione dei Regolamenti parlamentari nel sistema delle "fonti", nella copiosa letteratura, cfr. almeno V. CRISAFULLI, *Gerarchia e competenza nel sistema costituzionale delle fonti*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 4, 1960, 775 ss.; G.G. FLORIDIA, *Il regolamento parlamentare nel sistema delle fonti*, Milano, Giuffrè, 1986; ID., *Regolamenti parlamentari*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, XIII, Torino, Utet, 1997, 70 ss.; M. MANETTI, *La legittimazione del diritto parlamentare*, cit.; ID., *Regolamenti parlamentari*, in *Enciclopedia del diritto*, XXXIX, Milano, Giuffrè, 1988, 638 ss.; A. MANZELLA, *Articolo 64*, in G. BRANCA, *Commentario alla Costituzione. Le Camere* (Art. 64-69), II, Bologna – Roma, Zanichelli, 1986, 1 ss.; N. LUPO, *Regolamenti parlamentari*, in *Il Diritto. Enciclopedia giuridica de il Sole 24 ore*, XIII, Milano, Il Sole 24 ore, 2007, 214 ss.; F. MODUGNO, *Regolamenti parlamentari e autonomia della funzione delle Camere*, in *Scritti in onore di Lorenza Carlassare: il diritto costituzionale come regola e limite al potere*, I, Napoli, Jovene, 2009, 223 ss.; T. MARTINES – G. SILVESTRI, *Le fonti del diritto parlamentare*, in T. MARTINES – G. SILVESTRI – C. DECARO – V. LIPPOLIS – R. MORETTI (cur.), *Diritto parlamentare*², Milano, Giuffrè, 2011, 37 ss.; G. FERRARA, *Regolamenti parlamentari e indirizzo politico*, in *Scritti degli allievi offerti ad Alfonso Tesoro, nel quarantesimo anno dell'insegnamento*, I, Milano, Giuffrè, 1968, 315 ss.; C. BERGONZINI, *La piramide rovesciata: la gerarchia tra le fonti del diritto parlamentare*, in *Quaderni costituzionali*, 4, 2008, 741 ss.

⁹ Ad avviso di M. MANETTI, *La legittimazione del diritto parlamentare*, cit., 162 ss., «i termini piuttosto vaghi in cui i Costituenti formularono l'istituto del conflitto, insieme alla lettura assai ampia che ne ha data in più occasioni il giudice costituzionale, ne consentirebbero (...) un'estensione in via giurisprudenziale» al fine di assicurare ai singoli o alle minoranze parlamentare un adeguato mezzo di tutela. In questo quadro, «l'ipotesi più realistica di conflitto rimane quella nascente dall'azione di (...) organi giurisdizionali, che in particolare potrebbero impugnare le disposizioni regolamentari relative all'autodichia delle Camere». Sul conflitto interorganico nell'ambito

Su questo consolidato impianto giurisprudenziale è intervenuta la recente sent. n. 120 del 2014 (relatore: Amato¹⁰), con la quale la Corte costituzionale ha dichiarato inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 12 del Regolamento del Senato della Repubblica¹¹, sollevata, in riferimento agli artt. 3, 24, 102, c. 2, 111, c. 1, 2 e 7 nonché 113, c. 1 Cost. dalle Sezioni Unite della Corte di cassazione con ordinanza del 6 maggio 2013¹². Invero, il giudice rimettente ha ritenuto di insistere nella individuazione dell'oggetto della questione di costituzionalità in una norma del Regolamento parlamentare, ossia una "fonte"¹³ insindacabile, senza invece sottoporre alla Corte le disposizioni di legge nella parte in cui non attribuiscono espressamente al giudice ordinario le controversie di lavoro dei dipendenti delle Camere.

Pur confermando l'inidoneità dei Regolamenti parlamentari a fungere da oggetto nel giudizio di legittimità costituzionale, la Corte ha riconosciuto, in materia di autodichia, la praticabilità della soluzione del conflitto fra poteri. Secondo la Corte, infatti, «anche norme non sindacabili potrebbero essere fonti di atti lesivi di diritti costituzionalmente inviolabili e, d'altra parte, deve ritenersi sempre soggetto a verifica il fondamento costituzionale di un potere decisorio che limiti quello conferito dalla Costituzione ad altre autorità» (cons. in dir. 4.4).

2. La tecnica di lavoro sui precedenti impiegata dalla sent. n. 120 del 2014

Nel confermare l'esclusione dei Regolamenti parlamentari dagli atti sindacabili ai sensi dell'art. 134 Cost., la sent. n. 120 del 2014 ha proceduto ad un riferimento adesivo esplicito alla propria giurisprudenza, e precisamente alla sent. n. 154 del 1985, *leading case* in materia, nonché alle ordinanze n. 444 e n. 445 del 1993.

Sebbene ampiamente richiamata dalle parti private, la Corte, quanto meno nel "considerato in diritto", non ha operato alcun riferimento alla sentenza della Corte EDU 28 aprile 2009, *Savino ed altri c. Italia*, con la quale i giudici di Strasburgo hanno sostanzialmente riconosciuto la legittimità dell'impianto di giustizia domestica delle Camere, pur accogliendo le doglianze relative ai criteri di composizione degli organi di auto-

del contenzioso in materia di diritto parlamentare, cfr. G. RIVOCCHI, *Il Parlamento nei conflitti di attribuzione*, Padova, Cedam, 2003; L. CASSETTI, *I Regolamenti parlamentari nei conflitti di attribuzione tra i poteri dello Stato*, in G. AZZARITI (cur.), *Le Camere nei conflitti*, Torino, Giappichelli, 2002, 139 ss. Sul problema della soggettività al conflitto del deputato, dei gruppi parlamentari, dei partiti politici e degli organi interni delle Camere (Commissioni, Presidenti di Assemblea, etc.), cfr. altresì A. CERRI, *Corso di giustizia costituzionale*⁵, Milano, Giuffrè, 2008, 395 ss.

¹⁰ Fra i primi commenti alla decisione, cfr. A. RUGGERI, *Novità in tema di (in)sindacabilità dei regolamenti parlamentari, in una pronunzia-ponte della Consulta (a margine di Corte cost. n. 120 del 2014)*, in *Consulta online*, 10 maggio 2014; R. DICKMANN, *Tramonto o rilegittimazione dell'autodichia delle Camere?*, in *Federalismi.it*, 10, 2014; L. TESTA, *La Corte salva (ma non troppo) l'autodichia del Senato. Brevi note sulla sent. Corte cost. n. 120 del 2014*, ivi; L. BRUNETTI, *Un significativo passo avanti della giurisprudenza costituzionale sull'autodichia delle Camere, nella pronuncia della Corte che conferma l'insindacabilità dei Regolamenti parlamentari*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 5, 2014; G. BUONOMO, *Il diritto pretorio sull'autodichia, tra resistenze e desistenze*, ivi.

¹¹ Ai sensi dell'art. 12 del Regolamento del Senato, il Consiglio di presidenza approva i Regolamenti interni dell'Amministrazione e adotta i provvedimenti relativi al personale. In base ad «un'antica tradizione interpretativa» (sent. n. 120 del 2014, cons. in dir. n. 3), tale disposizione costituisce presso il Senato il fondamento normativo dell'istituto della autodichia e conseguentemente dell'esclusione del sindacato giurisdizionale esterno in ordine alle controversie che attengono allo stato ed alla carriera giuridica ed economica dei dipendenti del Senato. Sulla base dell'abilitazione contenuta nell'art. 12 del Regolamento *maior*, il Consiglio di presidenza ha poi adottato la disciplina in materia di autodichia, la quale è attualmente contenuta nel *Testo unico delle norme regolamentari dell'Amministrazione riguardanti il personale del Senato della Repubblica*. Alla Camera dei deputati, il *Regolamento per la tutela giurisdizionale dei dipendenti* ed il *Regolamento per la tutela giurisdizionale non concernente i dipendenti* sono stati invece adottati dall'Ufficio di presidenza ai sensi dell'art. 12, c. 3, lett. f) Reg. Cam. e recentemente modificati a seguito della sentenza Savino.

¹² Il geometra Piero Lorenzoni, dopo aver inutilmente sollecitato il Segretario generale del Senato ad adottare i provvedimenti ripristinatori conseguenti ad un asserito ingiustificato demansionamento, aveva proposto nel 2005 ricorso dinanzi alla Commissione contenziosa del Senato, la quale accoglieva le tesi del ricorrente. La decisione è stata poi confermata nel dicembre 2006 dal Consiglio di garanzia, organo di giustizia domestica di secondo grado. Nel luglio del 2010, la Commissione contenziosa accoglieva inoltre il ricorso in ottemperanza di P.L., rilevando il mancato adempimento della pronunzia di condanna. Peraltro, con la decisione n. 141 del 21 luglio-29 settembre 2011, il Consiglio di garanzia cassava la precedente decisione della Commissione contenziosa. P.L. proponeva dunque ricorso straordinario ex art. 111 Cost. innanzi alla Corte di cassazione, la quale, con ordinanza del 6 maggio 2013, sollevava questione di legittimità costituzionale.

¹³ Come ha osservato P. HÄBERLE, *Lo Stato costituzionale*, Roma, Istituto della Enciclopedia italiana, 2005, 121 ss., «il concetto di "fonte del diritto" può essere utilizzato, qualora necessario, solo tra virgolette giacché l'interpretazione contiene comunque una elevata dose di creatività, i concetti giuridici da interpretare sono sempre troppo ricchi di significati e il canone delle "fonti del diritto" concepibili nello Stato costituzionale è troppo aperto».

dichia¹⁴. Utilizzandola quale “monito” al Parlamento, la Corte costituzionale ha invece proceduto ad un riferimento generico alla giurisprudenza con la quale la Corte EDU ha assoggettato le immunità parlamentari a criteri di stretta interpretazione¹⁵.

Gli argomenti addotti dalla sentenza n. 154 del 1985 a sostegno della insindacabilità dei Regolamenti parlamentari sono noti. In primo luogo, la sentenza “Ferrari” si era attenuta alla lettera dell’art. 134 Cost. nella accezione più ristretta, escludendo ogni estensione del significato dell’espressione «leggi» e «atti aventi forza di legge», coerentemente con il brocardo “*ubi lex voluit, dixit; ubi noluit, tacuit*”, e dunque considerando tassativa l’elencazione di cui all’art. 134 Cost.

In secondo luogo, la sent. n. 154 del 1985, invocando un canone di tipo sistematico, aveva evidenziato che all’architettura organizzativa disegnata dalla Costituzione italiana risultava consustanziale – anche sotto il profilo della insindacabilità dei Regolamenti parlamentari – il riconoscimento alle Camere di «una indipendenza garantita nei confronti di qualsiasi altro potere».

Questo secondo argomento veniva meglio illustrato attraverso il riferimento a due ulteriori argomenti ad esso strettamente complementari: da un lato, attraverso un canone di tipo topografico, la Corte rintracciava nella priorità del Parlamento all’interno dell’ordine espositivo degli organi statuali previsto dalla Parte II Cost. un rilevatore sensibile della centralità delle Camere all’interno del sistema; dall’altro lato, mediante il ricorso ad un canone di stampo teleologico, la finalità unitaria delle garanzie parlamentari (immunità dei membri delle Camere, immunità di sede, insindacabilità dei Regolamenti parlamentari) veniva individuata nella esigenza di assicurare l’indipendenza dell’organo.

Alla luce del suddetto impianto argomentativo, la decisione qui in commento ha proceduto ad operare un riferimento alla precedente giurisprudenza di tipo “adesivo”, “espresso”, “specifico” e “perfetto”¹⁶: il complesso dei precedenti, quale “discorso assunto”, è stato recepito dalla Corte che l’ha fatto proprio; gli estremi delle decisioni oggetto di richiamo sono stati indicati espressamente nella motivazione; il richiamo non è avvenuto sul terreno della mera pertinenza, ma i casi oggetto di confronto risultavano corrispondenti anche nel livello di specificità; la Corte ha dichiarato infine di condividere appieno l’interpretazione prospettata in passato, senza dunque fare applicazione dei precedenti unicamente in virtù della loro forza autoritativa.

Significativi, da questo punto di vista, appaiono due passaggi nel cons. in dir. n. 4.2. Nel primo si afferma che «la ragion d’essere attuale e di diritto positivo dell’insindacabilità» dei Regolamenti parlamentari va rintracciata nella loro esclusione dal catalogo di cui all’art. 134 Cost. Nel secondo, la Corte ribadisce che «adesso, come allora, la *ratio* dell’insindacabilità dei Regolamenti parlamentari è costituita – sul piano sistematico – dalla garanzia di indipendenza delle Camere da ogni altro potere».

La scelta di misurarsi con gli argomenti già utilizzati in passato è decisiva. La Corte, in linea di principio, avrebbe potuto astenersi dal prendere posizione espressamente sul problema della sindacabilità dei Regolamenti parlamentari, chiudendo la “partita” con una ordinanza di manifesta inammissibilità contenente

¹⁴ Con la sentenza Savino, la Corte EDU ha riconosciuto carattere giurisdizionale agli organi di giustizia domestica della Camera, pur ribadendo l’esigenza di rispettare adeguati *standard* di indipendenza e imparzialità. I giudici di Strasburgo hanno inoltre ritenuto che la collocazione delle norme in materia di autodichia all’interno dei c.d. “Regolamenti minori” fosse sufficiente a rispettare il requisito ex art. 6, par. 1 CEDU, in base al quale i tribunali devono essere «previsti dalla legge». Pur salvando l’impianto complessivo del sistema di giustizia domestica, la sentenza Savino ha rilevato che la composizione dell’organo di appello, vale a dire l’Ufficio di presidenza, determinava una violazione dei principi previsti dalla Convenzione, in quanto fondata sulla commistione, in capo ai medesimi soggetti, tra esercizio di funzioni amministrative ed esercizio di funzioni giurisdizionali. Sulla spinta della decisione della Corte EDU, il 7 luglio 2009 la Camera dei deputati ha proceduto a modificare gli artt. 12, 153-ter e 154 Reg. Cam. ed il successivo 6 ottobre anche i Regolamenti “minori” relativi alla tutela giurisdizionale. Sulla sentenza Savino, cfr. C. FASONE, *L’autodichia delle Camere dopo il caso Savino. Una condanna (lieve) da parte della Corte di Strasburgo*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 3, 2009, 1074 ss.; B. RANDAZZO, *L’autodichia della Camera e il diritto al giudice: una condanna a metà*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 10, 2009, 1051 ss.; N. OCCHIOCUPO, *La Corte europea dei diritti dell’uomo dà il suo imprimatur all’autodichia della Camera dei Deputati e degli altri organi costituzionali dello Stato italiano*, in *Il diritto dell’Unione europea*, 2, 2010, 397 ss.; S.M. CICCONE, *Corte europea dei diritti dell’uomo e principio di autodichia*, in *Studi in onore di Franco Modugno*, Napoli, Editoriale scientifica, 2011, 913 ss.

¹⁵ In questo senso, cfr. anche le sent. n. 313 del 2013, n. 98 del 2011, n. 137 del 2001, n. 11 e n. 10 del 2000 espressamente richiamate dalla sent. n. 120 del 2014 (cons. in dir. n. 4.4).

¹⁶ Sulle tecniche di lavoro sul precedente, cfr. V. MARINELLI, *Precedente giudiziario*, in *Enciclopedia del diritto*, Aggiornamento, VI, Milano, Giuffrè, 2002, 871 ss.; U. MATTEI, *Precedente giudiziario e stare decisis*, in *Digesto delle discipline privatistiche*, Torino, Utet, 1996, 148 ss.; M.J. GERHARDT, *The power of precedent*, New York, Oxford University Press, 2008; A. ANZON, *Il valore del precedente nel giudizio sulle leggi. L’esperienza italiana alla luce di un’analisi comparata sul regime del Richterrecht*, Milano, Giuffrè, 1995, 23 ss. Sull’uso del precedente giudiziario negli ordinamenti di *common law*, cfr. R. CROSS – J.W. HARRIS, *Precedent in English law*, Oxford, Clarendon Press, 1961; R. DAVID – C. JAUFFRET-SPINOSI, *I grandi sistemi giuridici contemporanei*, Padova, Cedam, 1994, spec. 341 ss. e M.G. LOSANO, *I grandi sistemi giuridici. Introduzione ai diritti europei ed extraeuropei*, Roma-Bari, Laterza, 2000, spec. 272 ss.; J. WALDRON, *Stare Decisis and the Rule of Law: A Layered Approach*, 2011, *paper* disponibile su www.law.nyu.edu

il generico richiamo alla propria giurisprudenza, secondo dunque una soluzione non troppo dissimile da quella già sperimentata in occasione delle ordinanze n. 444 e n. 445 del 1993¹⁷.

Sebbene nel nostro ordinamento non viga un principio di *stare decisis*, può ritenersi infatti condivisibile la posizione espressa da Kriele. Nella seconda metà degli anni Sessanta, in polemica con la posizione allora dominante nella dottrina tedesca, l'insigne studioso era giunto ad individuare una presunzione relativa di vincolatività della regola precedenziale, sottolineando come questa presunzione esonerasse il giudice dall'onere di rinnovare in ogni nuovo caso la verifica circa la "tenuta" della *ratio decidendi*. Viceversa, secondo Kriele, nel caso di riferimento critico al precedente, il giudice risultava sottoposto ad un vincolo motivazionale più stringente, dovendo dare conto della riponderazione delle questioni già decise in passato e dall'esame del contesto effettivo del caso specifico¹⁸.

La Corte, pur non essendone tenuta vista la propria consolidata giurisprudenza, ha deciso peraltro di riprendere il nodo della sindacabilità dei Regolamenti parlamentari, così conferendo un supplemento di legittimazione alla propria decisione. In effetti, è soprattutto dalle risorse di tipo discorsivo che si alimenta la legittimazione dei tribunali costituzionali nelle società pluralistiche, i quali sono chiamati ad operare all'interno di quel circuito "processuale" che Peter Häberle ha raffigurato con l'immagine della «società aperta degli interpreti della Costituzione»¹⁹.

Ma soprattutto, come si vedrà, la scelta della sentenza "Amato" di prendere di petto il problema del controllo esterno sull'autonomia regolamentare delle Camere è legata forse all'esigenza di voler dire qualcosa di più, e probabilmente anche qualcosa di diverso, rispetto a quanto già affermato dalla sentenza "Ferrari".

3. I Regolamenti parlamentari tra concezioni "separatiste" e tendenze "assimilazioniste"

In primo luogo, la sent. n. 120 del 2014 ha inteso precisare che i Regolamenti parlamentari «sono fonti dell'ordinamento generale della Repubblica, produttive di norme sottoposte agli ordinari canoni interpretativi, alla luce dei principi e delle disposizioni costituzionali, che ne delimitano la sfera di competenza».

Questo la sent. n. 154 non lo aveva detto (o per lo meno non lo aveva detto a così chiare lettere) e anzi nella successiva sent. n. 379 del 1996²⁰ sui "parlamentari pianisti" si era riaffacciata nella giurisprudenza costituzionale la dicotomia tra "ordinamento generale" e "ordinamento autonomo delle Camere"²¹.

¹⁷ Anche se, a dire il vero, dalla pur succinta motivazione delle ordinanze del 1993 sembra emergere comunque una condivisione della linea interpretativa proposta dalla precedente sentenza del 1985.

¹⁸ Cfr. M. KRIELE, *Theorie der Rechtsgewinnung: Entwickelt am Problem der Verfassungsinterpretation*, Berlin, Duncker & Humblot, 1967. Questo passaggio della riflessione di Kriele è in particolare analizzato da G. ZACCARIA, *La giurisprudenza come fonte di diritto. Un'evoluzione storica e teorica*, Napoli, Editoriale scientifica, 2007, 14 ss. In buona parte coincidente con la tesi di Kriele è la posizione espressa da L. MENGONI, *L'argomentazione orientata alle conseguenze*, in ID., *Ermeneutica e dogmatica giuridica*, Milano, Giuffrè, 1996, 97 ss. e spec. 105, secondo il quale l'*overruling* giurisprudenziale deve avvenire quanto più possibile *apertis verbis*, quale «contributo a un "giudizio negativo sulle conseguenze di fatto prodotte dalla decisione di un caso analogo addotta in giudizio come modello per il nuovo caso».

¹⁹ P. HÄBERLE, *Die offene Gesellschaft der Verfassungsinterpreten*, in *Juristen Zeitung*, 1975, 297 ss.

²⁰ La sent. n. 379 del 1996 è stata commentata da M. MANETTI, *Non sparate sui pianisti: la delega del voto in Parlamento e la rinascita degli "interna corporis"*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1996, 3460 ss.; F. PETRANGELI, *Il deputato che vota sostituendosi a un collega assente: una delicata questione tra sindacabilità giurisdizionale ed esercizio delle funzioni parlamentari*, ivi, 3475 ss.; A. MENCARELLI, *Insindacabilità ex art. 68, 1° comma, Cost. o vizio formale della legge per violazione del principio della personalità del voto parlamentare?*, in *Giurisprudenza italiana*, 1997, 291 ss.

²¹ Lo sottolinea M. MIDIRI, *I poteri di garanzia dell'autonomia parlamentare*, in V. LIPPOLIS – N. LUPO (cur.), *Le trasformazioni del ruolo dei Presidenti delle Camere. Il Filangieri. Quaderno 2012-2013*, Napoli, Jovene, 2013, 241 ss. Ancora oggi alcuni importanti istituti risentono dell'influenza dell'originaria matrice separatistico-contrattualistica del diritto parlamentare, a partire dalla clausola del *nemine contradicente* e, presso alcune Assemblee straniere (*Bundestag*, Camera dei rappresentanti statunitense), dal principio di "discontinuità", il quale conduce a limitare la durata del Regolamento al periodo di una sola legislatura. L'approdo più radicale della raffigurazione separatistico-contrattualistica del diritto parlamentare è rappresentato dall'accostamento dell'Assemblea ad una corporazione o associazione politica titolare di propri diritti. Tale approccio, in genere collegato alla teoria francese del *pouvoir constituant*, è stata sostenuta, da Laband nell'ambito della sua definizione del Regolamento parlamentare come *autonome Satzung*, per poi essere ripresa da Duguit e Bastid in Francia nonché da Steiger in Germania. Sia pure in una posizione diversa rispetto a quella di Laband, ha utilizzato l'immagine della corporazione anche lo stesso Hatschek, il quale riteneva che solo la consuetudine, in virtù del suo lungo uso, fosse in grado di vincolare giuridicamente una Assemblea concepita come consesso di membri liberi ed eguali. Con lo Schmid, infine, si è giunti fino al punto di teorizzare il Regolamento parlamentare come *Vereinbarung*, equivalente pubblicistico del contratto. Su questi filoni dottrinari, cfr. M. MANETTI, *La legittimazione del diritto parlamentare*, cit., *passim* e spec. 5 ss.; G.G. FLORIDIA, *Il Regolamento parlamentare nel sistema delle fonti*, cit.

La sent. n. 120 del 2014 ha così esplicitamente accolto la concezione della natura di “atti fonte” dei Regolamenti parlamentari²² e implicitamente respinto la tesi secondo la quale il riconoscimento della natura normativa ed “esterna” di questi atti risulterebbe contraddetta dalla riserva di legge in materia di diritti di libertà nonché dalla più generale riserva prevista dall’art. 23 Cost. Con particolare riferimento all’autodichia, quest’ultimo indirizzo dottrinario si era spinto ad escludere nella maniera più netta la possibilità per i Regolamenti parlamentari di disciplinare i rapporti fra le Camere ed i propri dipendenti, trattandosi semmai di materia riservata alla legge²³. Peraltro, il problema della riserva di legge in materia di diritti fondamentali non è affiorato né nelle prospettazioni delle parti né, tanto meno, nell’ambito del percorso motivazionale della Corte.

Non è questa la sede per ripercorrere le varie tappe del classico dibattito sulla natura dei Regolamenti parlamentari ed in particolare sulla loro “proiezione esterna”. Mi limito a ricordare quello che è il momento spartiacque nella riflessione della dottrina italiana. Ad un anno di distanza dalla sent. n. 9 del 1959²⁴, Vezio Crisafulli, nella fondamentale prolusione patavina su “*Gerarchia e competenza nel sistema costituzionale delle fonti*” elaborò il nucleo centrale della ricostruzione attualmente prevalente in Italia, inserendo a pieno titolo il Regolamento all’interno delle “fonti” del diritto e ricostruendone i rapporti con la legge in termini di separazione assoluta di competenza²⁵. In questo senso, la relazione dei Regolamenti parlamentari con la legge fu identificata come l’esempio paradigmatico del criterio di competenza tra “fonti”.

La Corte costituzionale – anche nella recente sent. n. 120 del 2014 – ha sposato questo quadro ricostruttivo, quanto meno nelle sue linee generali, pur non accogliendo gli ulteriori corollari che Crisafulli faceva discendere dalla “forza normativa” del Regolamento, vale a dire la sindacabilità e la parametricità.

È curioso che mentre in Italia, l’idoneità dei Regolamenti parlamentari a fungere da oggetto del giudizio costituzionale è stata negata dalla Corte in virtù del mancato riconoscimento della “forza di legge”, in Spagna, dove è ampiamente noto il dibattito italiano sui concetti di “forza” e “valore” di legge²⁶, una parte della dottrina, seguendo un percorso logico inverso, ha rintracciato la “forza” di legge dei Regolamenti delle Camere dalla sottoposizione degli stessi al controllo di costituzionalità²⁷. Non è stata questa, in ogni caso, la posizione accolta dal Tribunale costituzionale²⁸.

²² Ad avviso di N. LUPO, *Regolamenti parlamentari*, cit., la natura di “atto fonte” del Regolamento parlamentare risulta coerente con le tre principali definizioni di “fonte” prospettate dalla dottrina italiana (Crisafulli, Zagrebelsky, Pizzorusso). Innanzitutto, i Regolamenti parlamentari rispondono ai requisiti della generalità, astrattezza ed innovatività indicati da Crisafulli: il loro ambito di applicazione si estende, ogni qualvolta si verifichi una determinata fattispecie, a tutti i membri dell’Assemblea, al Governo, ai dipendenti delle Camere e a qualsiasi soggetto che si trovi ad intrattenere rapporti con gli organi parlamentari (ad esempio gli auditi ed il pubblico), contribuendo ad innovare non solo l’ordinamento delle Camere ma le stesse disposizioni costituzionali “sul” Parlamento, delle quali costituiscono una integrazione. In secondo luogo, coerentemente con la definizione di “fonte” di Zagrebelsky, i Regolamenti parlamentari, incidendo sulla “forma” di governo e sulla formazione dell’indirizzo politico, sono espressione nella sfera dell’ordinamento giuridico dei processi di unificazione politica dei fenomeni che hanno luogo nel pluralismo sociale; infine, i Regolamenti parlamentari, a partire dal 1971, sono pubblicati in Gazzetta ufficiale, così assolvendo alla condizione della pubblicazione sulla quale ha posto l’accento la definizione di “fonte” proposta da Pizzorusso.

²³ Cfr. M. MANETTI, *La legittimazione del diritto parlamentare*, cit., 140 ss.

²⁴ Si tratta, come è noto, della decisione con la quale la Corte costituzionale si è riservata la possibilità di dichiarare l’incostituzionalità delle leggi per violazione delle norme costituzionali sul procedimento legislativo, fermo restando l’inidoneità dei Regolamenti parlamentari a fungere da parametro nel giudizio di costituzionalità. Su questa pronuncia, cfr. P. BARILE, *Il crollo di un antico feticcio (gli interna corporis) in una storica (ma insoddisfacente) sentenza*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 4, 1959, 237 ss., ora anche in ID., *Scritti di diritto costituzionale*, Padova, Cedam, 1967, 402 ss.; C. ESPOSITO, *La Corte costituzionale in Parlamento*, in *Giurisprudenza costituzionale*, ivi, 622 ss.; e, più di recente, in chiave retrospettiva, N. LUPO, *I tradimenti delle “promesse” sulla sindacabilità del processo legislativo contenute nella sentenza n. 9 del 1959 della Corte costituzionale*, in *Decisione, conflitti, controlli: procedure costituzionali e sistema politico. Atti del 25° Convegno annuale A.I.C. (Parma, 29-30 ottobre 2010)*, Napoli, Jovene, 2012, 141 ss.

²⁵ Cfr. V. CRISAFULLI, *Gerarchia e competenza nel sistema costituzionale delle fonti*, cit., 775 ss.

²⁶ Secondo la tesi restrittiva di Sandulli, atto con “forza di legge” sarebbe l’atto effettivamente in grado di abrogare una legge, con esclusione dunque dei Regolamenti parlamentari in quanto questi ultimi si troverebbero ad operare nell’ambito di una competenza rigidamente riservata. In base alla tesi ampia di Esposito, invece, deve ritenersi dotato di “forza di legge” qualsiasi atto, anche di carattere non normativo, che emana dai supremi organi di direzione politica dello Stato nell’esercizio preteso od effettivo di competenze primarie. Mediana è la tesi di Crisafulli, il quale da un lato ha esteso la qualità della “forza di legge” a tutti gli atti primari, compresi i Regolamenti parlamentari, mentre dall’altro ha ristretto questa categoria ai soli atti aventi carattere normativo. Per maggiori indicazioni su tale *querelle* e sulla (tendenziale) prevalenza nella giurisprudenza costituzionale italiana della ricostruzione sandulliana, cfr. A. CERRI, *Corso di giustizia costituzionale*, cit., 101 ss. Inoltre, sulla distinzione, nel pensiero di Sandulli, fra “forza di legge” e “valore di legge”, cfr. A.M. SANDULLI, *Legge, forza di legge, valore di legge*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1957, 269 ss., saggio poi destinato anche agli *Scritti giuridici in memoria di Piero Calamandrei*, V, Padova, Cedam, 1958, 299 ss.

²⁷ Si tratta della posizione sviluppata da A. TORRES DEL MORAL, *Naturaleza jurídica de los reglamentos parlamentarios*, in *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, 10, 1986, 7 ss.; J. SOLÉ TURA – M.A. APARICIO PÉREZ, *Los Reglamentos de las Cortes Generales*, Madrid, Tecnos, 1984. *Contra*, F. SANTAOLALLA, *Derecho parlamentario español*, Madrid, Espasa Calpe, 1990, 43, il quale evidenzia che se i Regolamenti avessero forza di legge si giungerebbe alla conclusione paradossale che essi potreb-

Interessante – anche se non privo di ambiguità – è poi l'inciso sull'applicabilità ai Regolamenti parlamentari degli ordinari canoni interpretativi, secondo dunque una prospettiva "assimilazionista" tipica della giurisprudenza del Tribunale costituzionale spagnolo²⁹.

In ogni caso, questo inciso deve essere letto alla luce di un altro passaggio della sentenza nella quale, confermando la linea mediana tracciata dalla sent. 9 del 1959 in materia di parametricità, la Corte ha ribadito che la protezione della sfera di indipendenza delle Camere attiene non soltanto all'autonomia normativa, ma si estende anche «al momento applicativo delle stesse norme regolamentari "e comporta, di necessità, la sottrazione a qualsiasi giurisdizione degli strumenti intesi a garantire il rispetto del diritto parlamentare" (sentenze n. 379 del 1996 e n. 129 del 1981)».

Ne consegue che i Regolamenti parlamentari sono (necessariamente) sottoposti agli ordinari canoni interpretativi nella misura in cui possano menomare o ledere la sfera di attribuzioni conferita dalla Costituzione ad altre autorità³⁰. Quando invece le disposizioni dei Regolamenti parlamentari non possono venire in rilievo neppure nell'ambito del conflitto fra poteri, soltanto i Presidenti di Assemblea³¹, con l'ausilio delle rispettive Giunte³², potranno individuare i criteri da utilizzare nella interpretazione del Regolamento.

Sotto questo profilo, occorre sottolineare che l'interpretazione del diritto parlamentare da parte dei Presidenti di Assemblea costituisce un caso paradigmatico di "metodologia dei risultati", una metodologia in base alla quale, cioè, l'interprete seleziona il "migliore risultato" e poi lo motiva ed argomenta sulla base dei metodi che ad esso conducono³³. Sebbene, sul versante opposto, sia del tutto ingenuo identificare l'interpretazione giudiziaria come un caso di "metodologia dei metodi" – ossia una attività ermeneutica nella quale è il metodo a determinare il risultato – non vi è dubbio, peraltro che l'attività di risoluzione dei problemi

bero essere integrati attraverso la potestà regolamentare del Governo. Peraltro, anche in Italia non è mancato un significativo filone dottrinario che è giunto a riconoscere la "forza" di legge del Regolamento parlamentare principalmente al fine di giustificare un controllo di costituzionalità. Fra questi autori, cfr. S. PRISCO, *Sui Regolamenti parlamentari come "atti aventi forza di legge"*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2, 1980, 407 ss.; V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*, Padova, Cedam, 1984, 159 ss.; F. MODUGNO, *In tema di Regolamenti parlamentari e di controllo sugli "interna corporis acta" delle Camere*, in *Rivista italiana per le scienze giuridiche*, 13, 1969, 197 ss., ora anche in *Scritti in onore di Gaspare Ambrosini*, II, Milano, Giuffrè, 1970, 1309 ss.; D. MARRA, *Appunti sulla natura ed efficacia dei Regolamenti parlamentari*, in *Nuovi studi politici*, 2, 1974, 67 ss.; F. SORRENTINO, *Le fonti del diritto*, Genova, Ecig, 1987, 93 ss.

²⁸ Il Regolamento parlamentare è stato definito dal Tribunale costituzionale spagnolo come «*norma con fuerza de ley en su sentido material*» (S.T.C. 161/1988). Peraltro, in una successiva pronuncia, il Tribunale ha sfumato la propria precedente posizione, affermando che il Regolamento parlamentare è «*una norma con valor de Ley, aunque desprovista de la fuerza propia de la Ley*» (S.T.C. 119/1990).

²⁹ Esemplare, di questa tendenza "assimilazionista" è la S.T.C. 44/2010. Chiamato a risolvere il ricorso di *amparo* presentato da alcuni deputati delle *Cortes Valencianas* contro la decisione di inammissibilità di interrogazioni e proposte di carattere non legislativo, il Tribunale costituzionale ha rintracciato nel precedente della S.T.C. 141/2007 un obbligo di interpretazione nel senso «*más favorable al ejercicio de los derechos y facultades de los representantes*». Veniva così estesa al diritto parlamentare una direttiva ermeneutica avente valore generale nel settore della tutela dei diritti fondamentali in sede di ricorso di *amparo*. Su questa tendenza giurisprudenziale, sia consentito rinviare a R. IBRIDO, *Chi è il "custode" del regolamento parlamentare? Dalla sentenza n. 9 del 1959 alla "garanzia giurisdizionale" del diritto parlamentare nella giurisprudenza costituzionale spagnola*, cit., 301 ss. e spec. 310.

³⁰ In realtà, la lettura dei resoconti parlamentari dimostra che dall'interpretazione letterale a quella sistematica, dal ricorso ai lavori preparatori all'impiego di criteri logici, quasi tutte le principali risorse modellate dalla teoria dell'interpretazione e argomentazione giuridica sono state impiegate dai Presidenti di Assemblea nella risoluzione delle questioni di natura regolamentare. Peraltro, la tendenza ad "ostentare" in sede di motivazione l'impiego dei tradizionali canoni e argomenti tipici delle «fonti atto» costituisce un tratto distintivo dei Presidenti delle Camere italiane (e delle relative Giunte). In altre esperienze, invece, come ad esempio quella spagnola, sono infrequenti presso le Camere le citazioni espresse di canoni interpretativi, verificandosi al massimo l'ipotesi di un richiamo alle generali direttive contenute negli artt. 4 e 5 del *Código Civil* (l'equivalente cioè dell'art. 12 delle «preleggi» italiane). Sul punto, cfr. R. IBRIDO, *Precedenti parlamentari e metodi di risoluzione delle questioni regolamentari*, in N. LUPO (cur.), *Il precedente parlamentare tra diritto e politica*, Bologna, il Mulino, 2013, 85 ss.

³¹ Sulla evoluzione della figura dei Presidenti di Assemblea, cfr. G. FERRARA, *Il Presidente di Assemblea parlamentare*, Milano, Giuffrè, 1965; A. MANZELLA, *Il parlamento*¹, Bologna, il Mulino, 1977, spec. 142; L. CIAURRO, *Presidenti delle Assemblee parlamentari*, in *Enciclopedia giuridica*, XXIV, Roma, Istituto della Enciclopedia italiana, 1991, 3 ss.; E. CUCCODORO, *La presidenza d'assemblea politica*², Firenze, Nocchioli, 1998; A. TORRE, *Il magistrato dell'Assemblea. Saggio sui presidenti parlamentari*, Torino, Giappichelli, 2000; M. IACOMETTI, *I Presidenti di Assemblea*, Milano, Giuffrè, 2001; N. LUPO, *Presidente di Assemblea*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, Torino, Utet, 2010, 444 ss.; ID., *Il Presidente di Assemblea come "giudice" del diritto parlamentare*, in *Studi in onore di Franco Modugno*, III, Napoli, Editoriale scientifica, 2011, 2053 ss.; V. LIPPOLIS – N. LUPO (cur.), *Le trasformazioni del ruolo dei Presidenti delle Camere. Il Filangieri. Quaderno 2012-2013*, cit.; E. GIANFRANCESCO – N. LUPO – G. RIVOCSECCI (cur.), *I Presidenti di Assemblea parlamentare. Riflessioni su un ruolo in trasformazione*, Bologna, il Mulino, 2014.

³² Sulla Giunta per il Regolamento, cfr. P. GAMBALE, *Le Giunte per il Regolamento nella formazione e nell'interpretazione del diritto parlamentare*, in N. LUPO (cur.), *Il precedente parlamentare tra diritto e politica*, cit. 163 ss.; M. CAPUTO, *Giunta per il Regolamento*, in *Rassegna parlamentare*, 3, 2009, 985 ss.

³³ Cfr. R. IBRIDO, *Precedenti parlamentari e metodi di risoluzione delle questioni regolamentari*, cit., 85 ss.; ID., *Verso la "riforma Boldrini". Processi di scrittura del diritto parlamentare e ruolo della comparazione*, in *Federalismi.it*, 2, 2014, spec. 19 ss.

regolamentari all'interno delle Camere segnali una sensibilità ancor più peculiare rispetto all'impatto che la decisione è in grado di determinare sui destinatari³⁴. I lavori parlamentari, infatti, sono talvolta dominati dalle categorie pure del politico ed in particolare del "bilanciamento" tra interessi politici contrapposti, sicché nell'interpretazione del diritto parlamentare il valore politico sotteso alla proposta interpretativa tende in molti casi a prevalere rispetto all'effettività delle statuizioni regolamentari. Ciò non significa, peraltro, che l'interpretazione del diritto parlamentare si risolva in una interpretazione "*pro amico*". Perché se è vero che la clausola del "buon andamento" codificata dall'art. 8, c. 1 Reg. Cam.³⁵, dando copertura a tutta una serie di interpretazioni particolarmente eclettiche, ha finito forse per degradare le disposizioni regolamentari «*a good paper justification*», «*tools of argument and persuasion*»³⁶, peraltro non è affatto detto che si tratti di procedimenti incontrollabili oppure che qualsiasi risultato possa essere perseguito attraverso questo speciale percorso di concretizzazione giuridica³⁷.

4. La "trappola" della sindacabilità

Considerato in astratto, il modello operante all'interno del diritto parlamentare non dovrebbe essere altro che un'applicazione del criterio gerarchico: la Costituzione detta i principi generali, mentre le "disposizioni di dettaglio" sono devolute ai Regolamenti parlamentari. Quanto alle "fonti" non scritte, non diversamente da quanto accade in relazione agli usi nel diritto privato, queste dovrebbero risultare ammissibili a patto che impiegate per colmare le lacune oppure in "accordo" con la norma scritta³⁸. In ogni caso, non potrebbero ammettersi prassi o consuetudini *contra* Costituzione o Regolamento. A sua volta i Regolamenti parlamentari si troverebbero a dialogare con le altre "fonti" sulla base del criterio di competenza.

³⁴ Sulla distinzione fra "metodologia dei metodi" e "metodologia dei risultati" cfr. L. LOMBARDI VALLAURI, *Corso di filosofia del diritto*, Padova, Cedam, 1981, 79 ss., il quale osserva: «nella letteratura metodologica troviamo ripetuta quasi sempre la presa di posizione che era già di Merkl: il giurista deve scegliere i risultati sulla base dei metodi e non i metodi sulla base dei risultati. Nella realtà avviene generalmente il contrario (...). La prima cosa di cui si accorge analizzando le motivazioni esplicite delle sentenze (...) è l'eclettismo metodologico di tali motivazioni (...). Tutti i tipi di interpretazione vengono utilizzati volta a volta, anche nella motivazione della stessa sentenza. Nessun giudice della storia, ch'io sappia, ha mai reso pubblici i propri criteri di metodo (...). Cosa significa questo eclettismo metodologico, che lascia ai giudici la scelta tra tutti i metodi esistenti? Significa che i giudici vogliono lasciarsi la possibilità di decidere, dietro la facciata legale, sulla base non di una metodologia dei metodi, ma di una metodologia dei risultati (...). Quali i criteri per scegliere la soluzione "migliore" tra quelle possibili? Se scartiamo i criteri particolaristici (scelta *pro amico*) (...) non restano che i criteri politici. La metodologia dei risultati è una metodologia più scopertamente politica della metodologia dei metodi, perché pone all'interprete, in sostanza, gli stessi problemi del legislatore (...). Essere marxista o cristiano è qualcosa che prende molto di più di essere per l'interpretazione letterale o per l'interpretazione teleologica. Tutte queste ragioni scientifiche e umane rendono molto improbabile che si possa raggiungere la certezza attraverso l'accordo effettivo sulla metodologia dei metodi e su un metodo. La vera scorrettezza metodologica dei giudici e dei giuristi in generale non sta tanto nell'opzione per la metodologia "eclettica" dei risultati, quanto nel carattere criptico di questa opzione, che sottrae alla luce della discussione le motivazioni reali».

³⁵ Ricollegando l'attività interpretativa del Presidente alla funzione di assicurare il "buon andamento" dei lavori della Camera, l'art. 8, c. 1 Reg. Cam. ha finito infatti per introdurre nel diritto parlamentare una vera e propria clausola di "ottimizzazione" dei risultati e di selezione delle conseguenze, la quale abilita, anzi impone alla presidenza di tenere conto degli esiti della decisione interpretativa. All'art. 8, c. 1 deve essere insomma riconosciuto lo *status* di meta-norma sull'interpretazione del diritto parlamentare e in effetti questa disposizione svolge una funzione per certi versi analoga a quella che i compilatori delle preleggi intesero attribuire all'art. 12 delle disposizioni preliminari al Codice civile. Questa lettura della clausola del "buon andamento" è stata peraltro oggetto di critica in dottrina. Secondo M. MANETTI, *I limiti della politica nel diritto parlamentare*, in N. LUPO (cur.), *Il precedente parlamentare tra diritto e politica*, cit., 305 ss. e spec. 308-309, a stretto rigore, il "buon andamento" non includerebbe «un potere quasi-normativo» del Presidente di Assemblea, ma si limiterebbe ad identificare la funzione presidenziale di mantenere l'ordine delle sedute e proteggere le prerogative dell'Assemblea da ingerenze esterne. Concordo peraltro con una precedente interpretazione di tale clausola proposta dalla stessa autrice, secondo la quale «il Presidente, nel sovrintendere all'esatta osservanza del Regolamento, deve rispondere anche del "buon andamento" (art. 8 Reg. Cam.) dei lavori: ciò che lo colloca in via di principio in una posizione assai diversa da quella del giudice. La sua capacità di imporre soluzioni imparziali – specularmente alla capacità del Regolamento di porre norme "universali" – dipende dallo svolgimento di una continua opera di mediazione, che tenga conto delle esigenze espresse volta per volta dalle forze politiche» (ID., *La legittimazione del diritto parlamentare*, cit., 154-155).

³⁶ Secondo la nota immagine di K.N. LLEWELLYN, *Jurisprudence: Realism in theory and practice*, Chicago, The University Press, 1962, 24.

³⁷ La "metodologia dei risultati" fondata sulla clausola del "buon andamento" è infatti cosa ben diversa da un atto di insubordinazione del Presidente di Assemblea verso il legislatore regolamentare. Come emerge dall'indagine storica e comparativa, d'altronde, la clausola del "buon andamento", lungi dall'esaurire la sua funzione nella garanzia dell'ordine delle sedute e della difesa dell'indipendenza dell'istituzione parlamentare, ha integrato invece un fattore di attualizzazione delle disposizioni regolamentari nonché un veicolo di accesso alle *best practices* parlamentari. Il "buon andamento", inteso in questo più ampio significato, ha così assunto il "rango" di principio comune delle Assemblies rappresentative, sia nelle numerose esperienze nelle quali tale canone è espressamente "codificato" dal Regolamento (Spagna, Parlamento europeo, etc.), sia laddove esso si è invece affermato per via consuetudinaria.

³⁸ Cfr. C. BERGONZINI, *La piramide rovesciata: la gerarchia tra le fonti del diritto parlamentare*, cit., 741 ss.

Nella realtà, questa geometrica e rassicurante descrizione del sistema delle “fonti” del diritto parlamentare appare contraddetta da numerosi elementi che la rendono del tutto inidonea a dare conto delle effettive dinamiche di funzionamento delle Camere. Ricordo alla rinfusa, e senza pretesa di completezza, i principali fattori che hanno condotto al superamento nel diritto parlamentare del paradigma della “piramide” nonché a relativizzare la stessa centralità dei Regolamenti parlamentari all’interno del “mosaico” parlamentare³⁹: la negazione del paradigma dell’eteronomia attraverso la confusione fra produttore e destinatario⁴⁰; il carattere disponibile del diritto parlamentare, sia attraverso l’applicazione della clausola del *nemine contradicente*⁴¹ sia mediante la permanente soggezione dei Regolamenti a congegni evolutivi di tipo sperimentale⁴²; l’incessante produzione di diritto parlamentare “informale” al di fuori dei canali tipici di produzione normativa⁴³; l’azione creatrice svolta dalle “fonti” non scritte ed in particolare dal diritto parlamentare “spontaneo”⁴⁴; la mobilità delle regole costituzionali⁴⁵ sul Parlamento e specialmente il calo di prescrittività di alcune disposizioni sul procedimento legislativo⁴⁶; la mancata valorizzazione, da parte della Corte costituzionale, delle

³⁹ La metafora del “mosaico” – impiegata da R. FERRARI ZUBBINI, *Lo statuto albertino tra spontaneità e mobilità: per un costituzionalismo a geometria variabile?*, in *Le Carte e la storia*, 17, 2011, 13 ss. e spec. 15 per descrivere il concreto funzionamento del sistema delle “fonti” in età sub-alpina e statutaria – è stata ripresa da E. SERAFIN, *L’evoluzione del Regolamento del Senato come prodotto dell’esperienza*, in A. MANZELLA (cur.), *I Regolamenti parlamentari, a quarant’anni dal 1971*, Bologna, il Mulino, 2012, 73 ss. per evidenziare che il Regolamento parlamentare costituisce solamente un “tassello”, e forse non necessariamente quello centrale, del sistema delle “fonti” del diritto parlamentare. Sistema che appare invece incardinato su una pluralità di atti di vario rango e natura che si trovano a dialogare fra loro sulla base del principio di “esperienza”.

⁴⁰ Sul carattere essenzialmente “eteronomo” della norma giuridica, cfr. G.H. VON WRIGHT, *Norm and action: a logical enquiry*, London, Routledge & Kegan Paul, 1977, trad. it.: *Norma e azione: un’analisi logica*, Bologna, il Mulino, 1989. Sul superamento di questo paradigma nel diritto parlamentare “autonomo”, cfr. M. MANETTI, *Regolamenti parlamentari*, cit., 638 ss.

⁴¹ Quale corollario della pretesa delle Camere ad applicare in via esclusiva il proprio diritto, le Assemblée si sono ritenute fin dalle origini abilitate a derogare le regole che esse stesse si erano date. La clausola del *nemine contradicente* incontra peraltro due limiti: l’impossibilità di derogare norme di rango costituzionale e il requisito unanimistico. Sul punto, cfr. R. IBRIDO, *Clausola del nemine contradicente*, in *Rassegna Parlamentare*, 2, 2011, 367 ss.

⁴² Per una sottolineatura di come le regole di diritto parlamentare tendano ad essere «soggette ad una continua verifica», affermandosi «stabilmente solo dopo la formazione di una prassi conforme», cfr. M. MANETTI, *La legittimazione del diritto parlamentare*, cit., spec. 9. Questo aspetto ha condotto la dottrina tedesca a coniare la formula del “diritto parlamentare sperimentale”. In particolare, secondo F. SCHÄFER, *Der Bundestag*, Opladen, Westdeutscher Verlag, 1982, spec. 66, il Regolamento parlamentare, essendo espressione delle tensioni all’interno dell’organo costituzionale, non può essere concepito alla stregua di una compiuta opera di “codificazione”, ma va considerato come uno strumento pratico, adattabile alle sempre nuove circostanze politiche, costituendo il vero «campo di prova» del diritto costituzionale. Sul carattere sperimentale del diritto parlamentare, cfr. anche P. RIDOLA, *I Regolamenti del 1971 e la centralità della democrazia parlamentare*, in A. MANZELLA (cur.), *I Regolamenti parlamentari, a quarant’anni dal 1971*, cit., 241 ss. e spec. 249.

⁴³ Le espressioni “diritto parlamentare informale” e “diritto parlamentare non scritto”, per quanto reciprocamente intrecciate, non sono sinonimi. Il primo termine, guardando al metodo di formazione della regola di diritto parlamentare, designa una serie di atti o fatti privi di forme giuridiche normativamente predisposte ma dotate di un sufficiente grado di effettività; la seconda espressione, assumendo quale punto di vista la modalità di rappresentazione delle regole, può essere definita in termini di opposizione al diritto parlamentare scritto. Se da un lato non mancano regole informali dotate di forma scritta – si pensi ai “pareri sperimentali” della Giunta – dall’altro non può escludersi, almeno in linea di principio, la configurabilità di regole non scritte prive dei connotati del diritto “informale”. È questo ad esempio il caso degli usi e delle regole di correttezza parlamentare presso il *Senado* spagnolo, le quali trovano la propria meta-norma nell’art. 37, c. 1 n. 9) del Regolamento del Senato.

⁴⁴ Come osservato da una attenta dottrina, il diritto parlamentare “non scritto” può essere ricondotto a due gruppi di regole. Una prima tipologia è il prodotto di quelle “fonti” non scritte, quali ad esempio la prassi e la consuetudine, che esprimono «l’attitudine a maturare comportamenti all’interno o intorno a un corpo normativo». Un secondo gruppo può essere invece identificato con il diritto parlamentare “spontaneo”, il quale indica la genesi di nuovi istituti e comportamenti al di fuori di ogni previsione normativa scritta. Ciò che tiene assieme, concettualmente, il diritto parlamentare “spontaneo” e le altre forme di diritto parlamentare non scritto è la comune tendenza a fungere da fattore di aggregazione attorno ad una tavola di valori condivisi. Mentre, infatti, «il voto su una disposizione scritta, per sua intrinseca natura, divide e spacca – o comunque può potenzialmente dividere – il collegio votante, la nascita di fenomeni accettati offre il pregio di accomunare, oltre le stesse divaricazioni ideali e politiche, i diversi soggetti attorno a regole condivise» (E. SERAFIN, *L’evoluzione del Regolamento del Senato come prodotto dell’esperienza*, cit., 73 ss. e spec. 75).

⁴⁵ Secondo la pista di ricerca sviluppata da R. FERRARI ZUBBINI, *Il mosaico regolamentare nelle Camere subalpine del 1848*, in E. GIANFRANCESCO – N. LUPO (cur.), *I Regolamenti parlamentari nei momenti di “svolta” della storia costituzionale italiana*, *Giornale di storia costituzionale*, 15, 2008, 19 e 22, la categoria della “mobilità” indica la continua ricerca di attualità da parte del testo. In età pre-repubblicana, la “mobilità” della Carta albertina era il prodotto della convergenza di tre diverse caratteristiche di questo documento: l’“elasticità”, ossia la suscettibilità del dato testuale di essere modificato in via interpretativa ed applicativa dai soggetti politico-costituzionali senza la necessità di procedere ad alcuna modifica formale; la “duttilità”, vale a dire l’idoneità del testo a porsi non già come un dato fisso ed immutabile ma come un motore di processi generativi di nuovi e costanti mutamenti; la “flessibilità”, vale a dire l’idoneità dello Statuto ad essere innovato da una semplice legge ordinaria, sulla base dunque di un principio di revisione implicita.

⁴⁶ Una parte delle regole di diritto parlamentare di rango costituzionale, sul piano operativo, risulta priva di quella capacità di espansione verticale che in teoria dovrebbe invece spettare alle disposizioni di una Costituzione rigida nell’ambito della gradualistica kelseniana. Da un lato, infatti, gli operatori politico-istituzionali hanno rivendicato una sorta di potestà di “interpretazione autentica” delle regole contenute nel Titolo I della Parte II della Costituzione. Dall’altro lato, invece, la Corte costituzionale, seguendo un percorso inver-

potenzialità sistematiche del Titolo I, così da determinare una lettura debole, se non debolissima, dello statuto delle regole di diritto parlamentare di rango costituzionale⁴⁷; la progressiva espansione dello strato malleabile dei Regolamenti parlamentari⁴⁸.

In particolare, a seguito della recisione nel diritto parlamentare del legame fra “forma” e “forza”⁴⁹, una parte significativa delle regole che disciplinano il funzionamento delle Camere è il prodotto di atti o fatti privi di forme giuridiche normativamente predisposte, ma che nondimeno sono in grado di imprimere effettività alle regole da esse prodotte. I rapporti fra questo “diritto parlamentare informale” ed il Regolamento parlamentare sfuggono completamente alla tradizionale logica del criterio gerarchico.

Infatti, per quanto ciò possa scandalizzare i sostenitori di un approccio formalistico ai problemi di diritto parlamentare, nella effettività delle dinamiche giuridiche delle Camere sono i pareri della Giunta per il Regolamento⁵⁰, e non le disposizioni del Regolamento, ad esprimere il massimo grado di cogenza di una regola di diritto parlamentare, richiedendo per il loro superamento o l'intervento una riforma del Regolamento (comunque suscettibile di essere snaturata in via interpretativa) oppure di un nuovo parere della Giunta⁵¹. Viceversa, la capacità delle altre regole di diritto parlamentare (scritte o non scritte) di imprimere effettiva prevedibilità al comportamento dell'Aula discende dagli esiti della loro sperimentazione in sede applicativa. Nell'ambito dei processi di concretizzazione giuridica, infatti, la disposizione regolamentare è cedevole ri-

so rispetto a quello intrapreso dal *Bundesverfassungsgericht* tedesco, ha rinunciato alla possibilità di valorizzare le potenzialità sistematiche del Titolo I. Dalla combinazione di queste due variabili è derivato un «calo di prescrittività» di alcune delle più significative disposizioni contenute nel Titolo I. Ciò appare particolarmente evidente nell'ambito delle regole sul procedimento legislativo, le quali sono state spesso intese non già come delle gabbie all'azione degli attori politici, bensì come delle direttive agevolative dei processi di decisione parlamentare. Basti pensare alle indicazioni contenute nell'art. 72, c. 1 Cost. in relazione al previo esame in Commissione e all'approvazione «articolo per articolo» di tutti i progetti di legge, le quali, nell'ambito dei c.d. «procedimenti legislativi speciali», sono state “superate” sia dalla giurisprudenza “parlamentare” sia da quella costituzionale.

⁴⁷ Sottolinea in particolare la lettura “debole” di questo statuto da parte della Corte costituzionale, M. MANETTI, *Procedimenti, controlli costituzionali e conflitti nella formazione degli atti legislativi*, in *Decisione, conflitti, controlli: procedure costituzionali e sistema politico. Atti del 25° Convegno annuale A.I.C. (Parma, 29-30 ottobre 2010)*, cit., 3 ss.

⁴⁸ Secondo la dottrina più rigorosa, l'espressione “malleabilità regolamentare” esprime la tendenza dei Regolamenti parlamentari a collocarsi «nel panorama costituzionale coevo come orientativa “convenzione della casa”» (R. FERRARI ZUBINI, *Il mosaico regolamentare nelle Camere subalpine del 1848*, cit., 2008, 19 e 22). Peraltro, non si può negare l'esistenza nel diritto parlamentare repubblicano di un nucleo di norme regolamentari dotate di un più intenso grado di solidificazione e stabilizzazione. Tuttavia, a seguito del progressivo percorso di “decodificazione” dei Regolamenti del 1971 e del mancato aggiornamento di questi ultimi, si è registrata una parziale ma indubbia “rivincita” dello strato regolamentare malleabile, accentuando così il carattere di dinamicità ma anche di disorganicità del sistema delle regole di diritto parlamentare. Ad esempio, in una recente ricerca sui precedenti in materia di procedimenti finanziari, C. BERGONZINI, *I precedenti nel sistema delle fonti parlamentari: un problema di metodo?*, in N. LUPO (cur.), *Il precedente parlamentare tra diritto e politica*, Bologna, il Mulino, 2013, 119 ss., spec. 133 ss. e 143 ss. ha sottolineato come i Regolamenti parlamentari costituiscano «poco più di una “traccia per la discussione”, utile per organizzare il procedimento fino a quando (e nella misura in cui) non» diventino «un ostacolo al raggiungimento degli obiettivi posti dal Governo “padrone del bilancio”».

⁴⁹ L'imponente sforzo di sistematizzazione scientifica compiuto dai giuspubblicisti tedeschi di età bismarckiana, sforzo al quale la teoria delle “fonti” è debitrice di gran parte degli strumenti concettuali dei quali fa uso ancora oggi, era pervenuto ad individuare uno dei capisaldi della propria raffigurazione del sistema delle “fonti” nel legame fra “forma” e “forza”. In altri termini, nell'idea che la capacità creativa di regole giuridiche (metaforicamente denominata “forza”), lungi dall'essere condizionata dal contenuto o dalle finalità delle regole stesse, fosse un attributo esclusivo del loro “contenitore” (la qualità formale della “fonte”). Tale assunto è alla base anche della teoria normativista, la quale, nella sua definizione più corrente, è intesa come quella dottrina secondo la quale «un fatto (nel senso più largo) è giuridico quando è preso in considerazione da una norma giuridica che gli attribuisce determinate conseguenze» (N. BOBBIO, *Giusnaturalismo e positivismo giuridico*, Milano, Edizioni di Comunità, 1965, 88.). Da qui la dissociazione fra validità ed efficacia nonché l'esclusione dello *status* di norma giuridica alle regole che, pur efficaci, si siano formate al di fuori degli schemi tipici di produzione normativa. Questi postulati entrano decisamente in crisi nel diritto parlamentare. Benché, infatti, i processi di “scrittura” del diritto parlamentare secondo schemi tipici costituiscano un punto di osservazione privilegiato dei metodi di elaborazione della decisione politica adottati dal circuito dei partiti in un determinato momento storico, una parte molto consistente delle regole del diritto parlamentare italiano assume carattere “informale”. In altri termini, il diritto parlamentare manifesta resistenze insuperabili rispetto al tradizionale schema triadico in base al quale la norma giuridica è tale perché ha dietro di sé una “fonte”, la quale è a sua volta “fonte” perché trova il proprio fondamento in una norma (scritta) sulla produzione.

⁵⁰ I Regolamenti delle Camere non prevedono una clausola che, sulla falsariga dell'art. 32, c. 2 del Regolamento del Congresso dei deputati spagnolo, abiliti alla produzione di diritto parlamentare al di fuori dell'ordinario procedimento di revisione regolamentare. E tuttavia, benché le regole prodotte dalla Giunta nell'ambito di pareri che esorbitano una funzione di natura meramente interpretativa non siano riconducibili ad alcuna “norma sulla produzione”, esse nondimeno hanno svolto un ruolo fondamentale nell'assicurare la “manutenzione” ed il periodico aggiornamento del diritto parlamentare. Il problema dello *status* dei pareri della Giunta per il Regolamento è stato affrontato solo in parte dalla sent. n. 7 del 1996 Corte cost., la quale ha rilevato che in assenza di una disposizione regolamentare, i pareri della Giunta per il Regolamento del Senato contribuiscono «ad integrare le norme costituzionali scritte e a definire la posizione degli organi costituzionali alla stregua di principi e regole non scritti, manifestatisi e consolidatisi attraverso la ripetizione costante di comportamenti uniformi (o comunque retti da comuni criteri, in situazioni identiche o analoghe)».

⁵¹ Cfr. R. IBRIDO, *Verso la “riforma Boldrini”. Processi di scrittura del diritto parlamentare e ruolo della comparazione*, cit., spec. 19 ss.

spetto al precedente. La regola precedenziale, a sua volta, non essendo assistita dalla forza che gli deriverebbe dal principio di *stare decisis*, si presta ad essere superata da un nuovo precedente⁵². Al contrario, non risultano casi nei quali un parere della Giunta sia stato apertamente smentito da una decisione di carattere interpretativo del Presidente di Assemblea⁵³.

Per parafrasare De Lolme, insomma, è possibile affermare che i pareri della Giunta, *rectius*, le decisioni presidenziali con le quali i pareri vengono recepiti, possano far tutto tranne cambiare un uomo in donna⁵⁴. E forse si tratta di qualcosa di più di una metafora, dal momento che non mancano casi nei quali la Giunta, con proprio parere, ha ritenuto di poter modificare il significato dei numeri, ad esempio trasformando il “sei” in “dieci”⁵⁵.

Naturalmente, tale assetto del sistema delle “fonti” del diritto parlamentare, il quale ormai si è consolidato da decenni, può anche destare perplessità⁵⁶. E tuttavia, se si vuole fotografare l'esistente, o si fa riferimento a questo modello esplicativo oppure si rischia di scivolare in una superficiale descrizione del diritto parlamentare nei termini di un *far west* dominato da puri rapporti di forza.

D'altronde, come ci ha insegnato Carlo Esposito, il diritto obiettivo non viene ad esistenza per virtù delle norme che pretendono di regolarne la nascita, bensì per la combinazione tra queste ultime e la consuetudine, se non per effetto della sola consuetudine nei casi di affermazione della “fonte” in assenza di una base legale⁵⁷.

Preso atto che le eccezioni che sfuggono al modello gerarchico-gradualistico si sono moltiplicate fino a ribaltare il rapporto regola-eccezione⁵⁸, e che la clausola del “buon andamento” (art. 8, c. 1 Reg. Cam.⁵⁹)

⁵² Nella seduta della Giunta per il Regolamento del 4 ottobre 2006, il Presidente della Camera, on. Bertinotti, ha chiarito l'idoneità delle consuetudini parlamentari ad essere superate da un parere della Giunta per il Regolamento. Confermando la “tenuta” di una prassi trentennale, la presidenza ha voluto puntualizzare che essa non è di per sé immutabile: «per reconsiderarla, però, stante la sua costante ripetizione (...) occorrerebbe un ampio consenso nella Giunta, circa la necessità – alla luce di eventuali nuove circostanze o di nuove valutazioni politiche – di una sua modifica». (A.C., Giunta per il Regolamento, res. somm., riunione del 4 ottobre 2006, 10).

⁵³ Sul carattere “sostanzialmente” vincolante degli indirizzi interpretativi della Giunta, cfr. A. RIEZZO, *La raccolta dei precedenti alla Camera, nell'evoluzione delle strutture amministrative*, in N. LUPO (cur.), *Il precedente parlamentare tra diritto e politica*, cit., 39 ss. e spec. 70. La “convenzione consuetudinaria” che impone al Presidente di Assemblea di adottare interpretazioni del diritto parlamentare conformi alle indicazioni regolamentari contenute nei pareri della Giunta non è stata smentita neppure dalle vicende regolamentari più recenti. Secondo fonti di stampa, in data 31 ottobre 2013, ventidue senatori del Popolo della Libertà avrebbero firmato una lettera nella quale si chiedeva al Presidente del Senato, sen. Grasso, di applicare il meccanismo del voto segreto nella deliberazione sulla decadenza del sen. Berlusconi (PDL), così superando le conclusioni adottate nel parere della Giunta del 30 ottobre 2013. In particolare, i firmatari avrebbero chiesto alla presidenza di «assumere le decisioni che il Regolamento» assegna al Presidente del Senato «per garantire il rispetto delle regole di votazione – e dunque la legalità dei nostri lavori – disattendendo il parere non vincolante della Giunta così come l'art. 113, c. 5 le consente di fare». Il parere della Giunta «oltreché tecnicamente infondato, contravviene alle regole della correttezza istituzionale. Non vi può essere infatti alcun dubbio sul fatto che il tipo di votazione in esame riguardi una persona e che dunque debba avvenire a scrutinio segreto». La richiesta, come è noto, non è stata accolta.

⁵⁴ L'originaria citazione di De Lolme è contenuta in A.V. DICEY, *Introduction to the Study of the Law of the Constitution*, London, Macmillan, 1915 (1885), 5.

⁵⁵ Mi riferisco, ovviamente, al parere sperimentale del 16 ottobre 2001, con il quale la durata del mandato del Presidente del Comitato per la legislazione, fissato dall'art. 16-bis, c. 2 in «sei mesi» è stato elevato a «dieci mesi».

⁵⁶ Fra gli altri, hanno espresso dure critiche a questo assetto del sistema delle “fonti” del diritto parlamentare, C. BERGONZINI, *La piramide rovesciata: la gerarchia tra le fonti del diritto parlamentare*, cit., 741 ss.; D. PICCIONE, *Metodi interpretativi per il parlamentarismo (per una prospettiva di evoluzione del metodo di studio nel diritto parlamentare)*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1, 2007, 533 ss. e, in una prospettiva più generale, M. AINIS, *Sul valore della prassi nel diritto costituzionale*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2, 2007, 307 ss. Diverso è l'approccio di M. MANETTI, *La legittimazione del diritto parlamentare*, cit., la quale ha fatto leva su queste “irregolarità” del diritto parlamentare rispetto ai paradigmi classici della teoria delle “fonti” per negare il carattere normativo del Regolamento parlamentare.

⁵⁷ C. ESPOSITO, *Consuetudine (Diritto costituzionale)*, in *Enciclopedia del diritto*, IX, Milano, Giuffrè, 1961, 456 ss. e spec. 465. Su questo passaggio della riflessione di Esposito, cfr. le belle pagine di A. D'ATENA, *La produzione normativa tra rappresentanza e consenso nella riflessione di Esposito, Crisafulli e Paladin*, in ID., *Lezioni di diritto costituzionale*², Torino, Giappichelli, 2006, 149 ss. e spec. 156.

⁵⁸ Non diversamente, peraltro, da quanto accaduto in altri settori dell'ordinamento. Sui fattori che hanno inciso sullo sgretolamento delle rassicuranti gerarchie della costituzionalità formale cresciute nella cornice della dogmatica statualistica, cfr. F. OST, *Dalla piramide alla rete: un nuovo modello per la scienza giuridica?*, in M. VOGLIOTTI (cur.), *Il tramonto della modernità giuridica. Un percorso interdisciplinare*, Torino, Giappichelli, 2008, 32 ss.; B. PASTORE, *Le fonti e la rete: il principio di legalità rivisitato*, Napoli, Jovene, 2009, 257 ss., 257 ss.

⁵⁹ L'art. 8 Reg. Sen. si limita invece ad attribuire al Presidente di Assemblea il potere di assicurare «il buon andamento dell'Amministrazione del Senato». Peraltro, una incontrastata “giurisprudenza parlamentare” ha dato una interpretazione estensiva della clausola del “buon andamento” rendendola sostanzialmente omogenea a quella prevista dall'art. 8, c. 1, p. 2 Reg. Cam. A livello puramente esemplificativo, è sufficiente richiamare il precedente del 22 dicembre 2010. In base all'art. 84, c. 1, p. 4 Reg. Sen. «i senatori che dissentano dalle posizioni assunte dal Gruppo di appartenenza sull'argomento in discussione hanno facoltà di iscriversi a parlare direttamente ed i loro interventi non sono considerati ai fini del computo del tempo assegnato al loro Gruppo». Facendo applicazione di

ha insinuato un meta-principio di relatività generalizzata nel cuore del diritto parlamentare – una “gerarchia dei contenuti” se si preferisce – occorre domandarsi quali conseguenze determinerebbe rispetto a questo assetto il riconoscimento della sindacabilità dei Regolamenti parlamentari.

Sotto questo profilo, non è azzardato affermare che un *overruling* alla posizione espressa dalla sent. n. 154 del 1985 potrebbe condurre ad uno scenario anche peggiore rispetto a quello già verificatosi in Francia. A seguito della sottoposizione dei Regolamenti parlamentari al controllo obbligatorio e preventivo del *Conseil*, le Camere francesi, per sfuggire alla morsa del giudice costituzionale, hanno infatti trasferito una parte delle disposizioni contenute nei Regolamenti in atti, quali ad esempio le *Instruction générale du Bureau*, non sindacabili dal giudice costituzionale⁶⁰.

In Italia, invece, il processo di “decodificazione” del diritto parlamentare in atto già da molti anni costituisce l'effetto collaterale della mancata attività di manutenzione regolamentare. Le pur importanti novelle che si sono susseguite nella fase multipolare della “forma”⁶¹ di governo italiana sono infatti intervenute in una logica di tipo meramente incrementale, non apportando alcun contributo in termini di “riordino” del groviglio scaturente dall'intersecarsi di disposizioni regolamentari, novelle e prassi, ed anzi aggravandone il carattere caotico e disorganico⁶². Lo “stato” del sistema delle “fonti” del diritto parlamentare appare aggravato dall'esclusione dell'“opinione pubblica parlamentare” non solo dall'accesso all'archivio dei precedenti, ma anche da forme assai più modeste di pubblicità delle regole del diritto parlamentare⁶³. Basti pensare, per

una soluzione già enucleata in alcune precedenti decisioni, la presidenza ha stabilito che, esauriti i tempi a disposizione dei gruppi parlamentari, le dichiarazioni in dissenso dovevano pervenire esclusivamente per iscritto. La decisione presidenziale è stata peraltro oggetto di critica da parte di alcuni senatori di opposizione, i quali hanno rilevato che tale soluzione conduceva, anziché ad una interpretazione dell'art. 84 del Regolamento, ad una sua riscrittura. In risposta a tali obiezioni, il Presidente ha affermato che «le norme vanno interpretate anche in relazione all'andamento dei lavori. Io ho anche il dovere, in base al Regolamento, di regimentare e disciplinare l'andamento dei lavori». (A.S., res. sten., seduta pomeridiana del 22 dicembre 2010, spec. 26).

⁶⁰ Sul fenomeno dell'elusione del controllo obbligatorio e preventivo sui Regolamenti attraverso il trasferimento della regole di diritto parlamentare in altri atti delle Camere, cfr. P. AVRIL – J. GICQUEL, *Droit parlementaire*, Paris, Montchrestien, 1988, 11 e 21. Si consideri che l'ambito materiale dei Regolamenti parlamentari francesi risulta già ampiamente ridimensionato dal trasferimento di numerose disposizioni nella Costituzione e nelle leggi organiche. Quest'ultima tendenza costituisce, secondo la nota tripartizione di J. HATSCHEK, *Das Parlamentsrecht des Deutschen Reiches*, I, Berlin-Leipzig, Göschen, 1915, il tipo “nordico” di diritto parlamentare, in contrapposizione al tipo inglese, il quale presenta un carattere essenzialmente convenzionale, e a quello “latino”, caratterizzato dall'ampiezza dei processi di “scrittura” regolamentare.

⁶¹ L'espressione “forma di governo” appare per alcuni aspetti problematica e necessita dunque di essere utilizzata fra virgolette. Come infatti ha evidenziato P. RIDOLA, *L'evoluzione storico-costituzionale del partito politico*, in ID., *Democrazia rappresentativa e parlamentarismo*, Torino, Giappichelli, 2011, 28-29 la dottrina delle forme di stato e di governo, muovendo dal presupposto che la Costituzione dia “forma” alla “realtà”, ha probabilmente sopravvalutato la capacità dei congegni di razionalizzazione di governare le dinamiche politiche. In effetti, le società pluralistiche «non approdano necessariamente alla stabilizzazione di rapporti di dominio (...) ma producono nel tempo piuttosto assetti convenzionali, equilibri (...) “concordanze pratiche”». Trattandosi della formula più familiare alla letteratura italiana (diversamente che in altre tradizioni culturali), nel prosieguo del contributo si continuerà per comodità di esposizione a parlare di “forme”, con l'avvertenza tuttavia di tenere conto di questi aspetti problematici. Si spinge al punto da negare la possibilità di costruire una teoria delle “forme” di governo R. BIN, *Assemblée rappresentative, forma di governo e investitura diretta dell'esecutivo*, in S. ROGARI (cur.), *Rappresentanza e Governo alla svolta del nuovo secolo*, Firenze, Firenze University Press, 2006, 35 ss. In ogni caso, sulla classificazione delle “forme” di governo imprescindibile è il riferimento L. ELIA, *Governo (forme di)*, in *Enciclopedia del diritto*, XIX, Milano, Giuffrè, 1970, 634 ss.

⁶² In un coraggioso contributo di qualche anno fa, L. CIAURRO, *Verso una nuova codificazione delle regole parlamentari*, in E. GIANFRANCESCO – N. LUPO (cur.), *La riforma dei Regolamenti parlamentari al banco di prova della XVI Legislatura*, Roma, Luiss University Press, 2009, 223 ss., nel denunciare «un accanimento terapeutico» nei confronti dei Regolamenti del 1971, suggeriva di non insistere con il metodo delle novellazioni puntuali e plurime, invocando così una ricodificazione integrale dei Regolamenti. So bene che l'ipotesi di ricodificazione potrebbe essere oggetto della stessa critica che un secolo fa V. MICELI, *Principi di diritto parlamentare*, in *Enciclopedia giuridica italiana*⁴, Milano, Società editrice Libreria, 1910, 429 ss. muoveva ai «Regolamenti tutti di un pezzo». Contrapponendo alla spontaneità del diritto parlamentare inglese l'artificialità dei Regolamenti dell'Europa continentale, Miceli denunciava infatti il legicentrismo ingenuo dei processi di “codificazione” del diritto parlamentare. E tuttavia, la proposta di ricodificazione dei Regolamenti parlamentari italiani assume oggi un significato diverso rispetto a quello del passato. Non più la pretesa di assicurare il primato del “diritto della volontà” rispetto al “diritto della coscienza”, del momento della scrittura rispetto a quello dell'interpretazione, del gradualismo rispetto ad una concezione “a mosaico” delle regole di diritto parlamentare. La ricodificazione consentirebbe, piuttosto, di portare la *better regulation* nel cuore del processo decisionale democratico, e per questa via di aprire il Parlamento alla società (cfr. R. IBRIDO, *Verso la “riforma Boldrini”. Processi di scrittura del diritto parlamentare e ruolo della comparazione*, spec. 23 ss.).

⁶³ Propongono la pubblicazione di una selezione ragionata dei precedenti N. LUPO, *Il precedente nel parlamentarismo maggioritario*, in ID., *Il precedente parlamentare tra diritto e politica*, cit., 7 ss.; E. GIANFRANCESCO, *I precedenti: da interna corporis a atti del diritto parlamentare*, ivi, 269 ss. Sull'esigenza di intaccare la tirannia del “precedente segreto”, cfr. anche C. BERGONZINI, *La piramide rovesciata: la gerarchia tra le fonti del diritto parlamentare*, cit., 762 ss. Sottolinea come la via maestra per assicurare la pubblicità del precedente sia quella di affidare alle amministrazioni parlamentari, con l'esclusione di qualsiasi forma di compartecipazione degli organi politici, il compito di curare e periodicamente aggiornare un commentario dei Regolamenti R. IBRIDO, *Il principio di pubblicità del precedente tra diritto parlamentare regionale e diritto parlamentare comparato*, in *Rassegna Parlamentare*, 2, 2012, 293 ss.. *Contra*, cfr. A. RIEZZO, *La raccolta dei precedenti alla Camera, nell'evoluzione delle strutture amministrative*, cit., spec. 73 ss.; C. SPECCHIA, *I*

citare un caso esemplare, che al Senato il procedimento sperimentale⁶⁴ concernente la partecipazione alla verifica sulla sussidiarietà è stato definito per mezzo di una lettera del Presidente di Assemblea ai Presidenti di Commissione⁶⁵.

Nel particolare contesto italiano, quindi, l'idoneità del Regolamento parlamentare a fungere da oggetto del giudizio di legittimità costituzionale, lungi dal rivitalizzarne il ruolo, rischia di rappresentarne invece la definitiva "presa di congedo", ponendo le premesse per la sua trasformazione, per dirla con Lassalle, in un *Papier Stück*, un "pezzo di carta" destinato a soccombere nel conflitto con le relazioni reali ed i rapporti di forza effettivamente esistenti⁶⁶. Infatti, la sindacabilità dei Regolamenti parlamentari finirebbe inevitabilmente per accentuare la produzione delle regole di diritto parlamentare attraverso canali alternativi rispetto a quelli previsti dall'art. 64, c. 1 Cost., in particolare mediante un ricorso ancor più massiccio a pareri della Giunta, circolari o lettere presidenziali, "accordi di cartello" fra le forze politiche nonché l'ulteriore accentuazione del carattere "giurisprudenziale" del diritto parlamentare, sempre più fondato su precedenti ai quali peraltro soltanto la presidenza e gli uffici possono avere accesso. Ma anche qualora la procedura di riforma regolamentare⁶⁷ non dovesse cadere in desuetudine, non vi è dubbio che essa risulterebbe del tutto residuale rispetto ai concorrenti meccanismi di formazione del diritto parlamentare, tanto più in presenza di potenziali profili di criticità costituzionale delle nuove regole che le Camere si propongono di introdurre. Insomma, fatta la sentenza, trovato l'inganno.

Per uno strano paradosso, la raffinata tesi che riconosce al diritto parlamentare natura "convenzionale" (anziché normativa), tesi in età repubblicana rimasta abbastanza isolata⁶⁸, troverebbe una sponda decisiva nella equiparazione del Regolamento parlamentare alla legge sul terreno della sindacabilità dinanzi al giudice costituzionale. Il tentativo di assimilare la forza "normativa" del Regolamento a quella degli altri "attifonte" potrebbe produrre infatti una crisi di rigetto tale da degradare l'intero sistema delle regole di diritto parlamentare a convenzioni, tutt'al più idonee a convertirsi in consuetudini in presenza dei requisiti dell'uso costante e dell'*opinio iuris*. Il tutto senza peraltro ottenere l'effetto desiderato di estendere il sindacato della Corte su una delle "zone franche" del controllo di costituzionalità, dal momento che a quel punto il Regola-

"precedenti" nel diritto parlamentare, in *Bollettino di informazioni costituzionali e parlamentari*, 1, 1986, 143 ss. e spec. 150 ss. Mette inoltre in guardia da un approccio che tenda a riconoscere «effetti eccessivamente salvifici» alla "raccolta" dei precedenti, G. LASORELLA, *La programmazione dei lavori alla Camera ed i suoi protagonisti: Governo, gruppi e Presidente: luci ed ombre*, in *Il Parlamento del bipolarismo. Un decennio di riforme dei Regolamenti delle Camere. Il Filangeri. Quaderno 2007*, Napoli, Jovene, 2008, 57 ss. e spec. 95. Sul carattere essenzialmente ermeneutico dell'attività di lavoro sui precedenti parlamentari, cfr. G. FILIPPETTA, *La raccolta dei precedenti al Senato, tra archivistica, codicistica ed ermeneutica*, in N. LUPO (cur.), *Il precedente parlamentare tra diritto e politica*, cit., 25 ss.

⁶⁴ Il fondamento dei procedimenti sperimentali, appare, per molti aspetti, nebuloso: alcuni di essi sembrano configurare o una interpretazione innovativa delle disposizioni regolamentari o l'integrazione di una lacuna del Regolamento. Altri procedimenti sperimentali non sono invece riconducibili ad una attività di carattere interpretativo ma costituiscono vere e proprie deroghe al Regolamento. Il rischio di una riforma "occulta" del Regolamento parlamentare sembrerebbe scongiurata, nel primo caso, dalla natura meramente interpretativa del regime sperimentale e, nel secondo caso, dall'esistenza di una consuetudine costituzionale che abilita le Camere a derogare le disposizioni regolamentari non riproduttive di norme costituzionali qualora nessuno si opponga. Peraltro, qualora la procedura sperimentale sia adottata al di fuori delle garanzie previste dalla clausola del *nemine contradicente* – come nel caso del Protocollo sperimentale del 21 novembre 2013 contenente le norme di prima applicazione per l'istituzione dell'Ufficio parlamentare di bilancio – non rimane che prendere atto della violazione dell'art. 64, c. 1 Cost. Sul punto, cfr. R. IBRIDO, *Verso la "riforma Boldrini". Processi di scrittura del diritto parlamentare e ruolo della comparazione*, cit., spec. 21 ss.

⁶⁵ Analizza diffusamente questo problema C. FASONE, *Quale è la fonte più idonea a recepire le novità del Trattato di Lisbona sui Parlamenti nazionali?*, in *Osservatorio sulle fonti.it*, 3, 2010, spec. 6 ss. Richiamando la tesi di A. PIZZORUSSO, *La pubblicazione degli atti normativi*, Milano, Giuffrè, 1963, spec. 65 ss. e 193 ss., secondo il quale la pubblicazione dell'atto costituisce il criterio decisivo ai fini del riconoscimento della sua normatività, l'autrice giunge a negare la giuridicità dei pareri sperimentali del Senato.

⁶⁶ Il riferimento è alla conferenza tenuta da Lassalle il 16 aprile 1862 presso la sezione berlinese dell'Associazione liberal-progressista. Rispondendo alla domanda "*qu'est-ce qu'une Constitution?*", Lassalle ipotizzò la distruzione in un incendio di tutte le copie ufficiali della Costituzione prussiana del 1850. Se così fosse – affermò Lassalle – non per questo la Prussia resterebbe priva di una Costituzione, perché la Costituzione è qualcosa di più che un foglio di carta, essa è la legge che ha radici più profonde di ogni altra legge, consuetudine, principio o statuto (F. LASSALLE, *Über Verfassungswesen*, in ID., *Gesammelte Reden und Schriften*³, II, Berlin, P. Cassirer, 1919, 25 ss.).

⁶⁷ Sulla quale, cfr. S. CURRERI, *La procedura di revisione dei Regolamenti parlamentari*, Padova, Cedam, 1995.

⁶⁸ È questa la nota tesi elaborata da M. MANETTI, *La legittimazione del diritto parlamentare*, cit., la quale ha in sostanza attualizzato la ricostruzione con la quale J. HATSCHEK, *Das Parlamentsrecht des Deutschen Reiches*, I, Berlin-Leipzig, Göschen, 1915 ha definito il Regolamento parlamentare nei termini di una *Summe von Konventionalregeln*. Le tesi della natura convenzionale del diritto parlamentare riallacciano poi i propri fili con la posizione espressa dal primo Santi Romano. Secondo l'autore, l'efficacia delle regole di diritto parlamentare sarebbe anteriore a quella del "codice" nel quale sono contenute, sicché i Regolamenti parlamentari si limiterebbero a riprodurre le "interpretazioni di massima" con le quali le Assemblies sviluppano i principi di diritto costituzionale (S. ROMANO, *Sulla natura dei regolamenti delle Camere parlamentari* (1906), ora in *Scritti minori*, I, Milano, Giuffrè, 1950, 213 ss.).

mento “sindacabile”, ma svuotato di ogni contenuto significativo, diventerebbe un mero “specchio per le allodole”.

In una prospettiva pragmatica e consequenzialista⁶⁹, la sent. n. 120 del 2014 sembra dunque aver individuato un punto di equilibrio tutt'altro che disprezzabile: da un lato, la Corte, resistendo alla tentazione di estendere il proprio controllo sull'autonomia regolamentare delle Camere, non è caduta nella “trappola” della sindacabilità dei Regolamenti parlamentari. Dall'altro lato, pur salvando queste gloriose “fonti” da morte certa, la Corte, in nome del principio di legalità costituzionale, ha individuato nel conflitto fra poteri lo strumento attraverso il quale assicurare la tutela dei diritti fondamentali lesi da atti e comportamenti delle Camere. Naturalmente, questa soluzione presenta l'inconveniente di configurare la protezione assicurata ai singoli come il riflesso di una tutela direttamente accordata ai giudici menomati o lesi nella propria sfera di competenza. Peraltro, questo “giro lungo” nell'esercizio della funzione di garanzia spettante alla Corte sembra costituire un “prezzo” tutto sommato accettabile.

È appena il caso di aggiungere che, a poche settimane di distanza dal mancato *revirement* in materia di maxi-emendamenti (Corte cost., sent. n. 32 del 2014⁷⁰) un eventuale *overruling* alla sent. n. 154 del 1985 avrebbe rappresentato un cedimento al c.d. fenomeno dell’“anti-politica” nonché a concezioni plebiscitarie della “forma” di governo⁷¹. Se infatti la Corte sceglie una linea di “deferenza” rispetto ai propri precedenti pur in presenza di una lesione indifendibile delle prerogative costituzionali del Parlamento, quale quella del “voto bloccato”, come può poi tirare fuori i “muscoli” allorché si tratti di smantellare a colpi di *overruling* la sfera di autonomia delle Camere?

5. Autodichia e riserva di legge in materia di “giusto processo”

In uno dei primi commenti all'ordinanza di rimessione della Corte di cassazione che avrebbe successivamente condotto alla sent. n. 154 del 1985 Corte cost., Mario Morelli ha avuto modo di illustrare le ragioni per le quali la suddetta ordinanza aveva a suo avviso «tutte le carte in regola per sovvertire ogni contrario pronostico»⁷². In particolare, secondo l'autorevole magistrato – il quale, per inciso, ha fatto parte del collegio di giudici costituzionali che ha deliberato la sentenza qui in commento – l'autodichia, oltre a contra-

⁶⁹ Sul “canone consequenzialista” quale argomento fondato sulle «conseguenze pratiche mediate (di secondo grado), esterne al sistema giuridico, che la decisione ipotizzata presumibilmente produrrebbe nel tessuto sociale» cfr. L. MENGONI, *L'argomentazione orientata alle conseguenze*, in ID., *Ermeneutica e dogmatica giuridica*, Milano, Giuffrè, 1996, 91 ss., spec. 95. In relazione al canone «che permette di valutare un atto o un evento in funzione delle sue conseguenze favorevoli o sfavorevoli» utilizzano l'espressione “argomento pragmatico” C. PERELMAN – L. OLBRECHTS-TYTECA, *Traité de l'argumentation: la nouvelle rhétorique*, Bruxelles, Editions de l'Université de Bruxelles, tr. it.: *Trattato dell'argomentazione*, Torino, 2013, 288. In ogni caso, al di là delle denominazioni, occorre evidenziare il collegamento di questo canone con la weberiana “etica della responsabilità”, ossia con un atteggiamento per il quale «si deve rispondere delle conseguenze prevedibili del proprio agire» (M. WEBER, *La politica come professione*, [1919], in ID., *La scienza come professione. La politica come professione*, Torino, 2004, spec. 109). Sull'estensione fattuale del fenomeno dell'interpretazione e argomentazione consequenzialista, cfr. anche N. LUHMANN, *Ausdifferenzierung des Rechts: Beiträge zur Rechtssoziologie und Rechtstheorie*, Frankfurt/Main, Suhrkamp Verlag, 1981, tr. it.: *La differenziazione del diritto: contributi alla sociologia e alla teoria del diritto*, Bologna, il Mulino, 1990, 75 ss.

⁷⁰ Nella recente sent. n. 32 del 2014, la Corte riconosceva che «il rispetto del requisito dell'omogeneità e della interrelazione funzionale tra disposizioni del decreto-legge e quelle della legge di conversione» è «di fondamentale importanza per mantenere entro la cornice costituzionale i rapporti istituzionali tra Governo, Parlamento e Presidente della Repubblica nello svolgimento della funzione legislativa» (cons. in dir. 4.4). Peraltro, pur criticando il fenomeno della posizione della questione di fiducia sui maxi-emendamenti, la Corte non ha ritenuto di spingersi fino in fondo nel superamento delle posizioni già espresse nella sent. n. 391 del 1995, con la quale aveva negato la violazione dell'art. 72 Cost. Sulla incompatibilità del maxi-emendamento con i principi costituzionali, cfr., fra gli altri, N. LUPO, *Emendamenti, maxi-emendamenti e questione di fiducia nelle legislature del maggioritario*, in E. GIANFRANCESCO – N. LUPO (cur.), *Le regole del diritto parlamentare nella dialettica tra maggioranza e opposizione*, cit., 41 ss.; G. PICCIRILLI, *L'emendamento nel processo di decisione parlamentare*, Padova, Cedam, 2008, spec. 259 ss. Sul “maxi-emendamento” quale caso paradigmatico di violazione del “principio di sincerità”, cfr. M. LUCIANI, *Il “principio di sincerità” nella giurisprudenza costituzionale italiana*, in *Politica del diritto*, 4, 2010, 575 ss.

⁷¹ Sulla tensione fra componenti rappresentative e componenti plebiscitarie della “forma” di governo d'obbligo è il riferimento a E. FRÄNKEL, *Die repräsentative und die plebiszitäre Komponente im demokratischen Verfassungsstaat*, Tübingen, J.C.B. Mohr, 1958, tr. it.: *La componente rappresentativa e plebiscitaria nello Stato costituzionale democratico*, Giappichelli, Torino, 1994. Sulla contrapposizione fra “democrazie di investitura” e “democrazie di indirizzo” cfr. inoltre il fondamentale lavoro di L. ELIA, *Da una democrazia di investitura ad una di indirizzo*, in *Il Politico*, 1990, 46 ss.

⁷² Così M.R. MORELLI, *Sul problema di costituzionalità della autodichia delle Camere nelle controversie di impiego dei propri dipendenti. Nota a ordinanza Corte di cassazione, sez. unite, n. 356/1977*, in *Giustizia civile*, 4, 1978, 101 ss. I parametri solitamente invocati per sostenere l'incostituzionalità dell'autodichia sono in ogni caso rappresentati dagli artt. 24, 102, 108, 111 e 113 Cost.

stare con un principio di serietà ed effettività della tutela giurisdizionale, vulnerava il principio di uguaglianza⁷³.

Peraltro, dal 1978 ad oggi molta acqua è passata sotto i ponti e le modifiche introdotte all'indomani della sentenza Savino della Corte EDU hanno riallineato il sistema parlamentare di giustizia domestica al canone dell'equo processo di cui all'art. 6 della Convenzione. Anzi, se mi è consentita la provocazione, dinanzi al conclamato malfunzionamento della giustizia civile, l'autodichia sembrerebbe quasi integrare una forma di "discriminazione alla rovescia". Non a caso, la durata media di un procedimento è di circa un terzo rispetto a quella di una causa civile, sicché difficilmente i dipendenti delle Camere rinuncerebbero volentieri a questo istituto⁷⁴.

Ciò non significa, naturalmente, che, nell'ambito del sistema di giustizia domestica delle Camere non permangano le anomalie. Sorprende, tuttavia, che l'attenzione della dottrina, con qualche eccezione⁷⁵, sia quasi esclusivamente concentrata sulle "specificità" del sistema di autodichia parlamentare mentre generalmente sono passate sotto traccia anomalie forse ancora più gravi, come ad esempio l'incompatibilità con la sentenza Savino della composizione dell'organo competente a conoscere i ricorsi in materia di impiego del personale della Corte costituzionale⁷⁶. D'altronde, anche questo "doppiopesismo" ha contribuito ad alimentare quell'atmosfera di qualunquismo e di decadimento della cultura costituzionale del nostro Paese che è alla base degli attuali tentativi di delegittimazione dell'istituzione parlamentare. Un rinnovato antiparlamentarismo che tuttavia fatica a trovare interpreti dallo spessore culturale comparabile con quello dei grandi intellettuali antiparlamentaristi del passato⁷⁷.

In ogni caso, il già citato *endorsment* di Morelli a favore del superamento dell'autodichia ometteva, curiosamente, di affrontare la questione preliminare relativa all'idoneità dei Regolamenti parlamentari a fungere da oggetto nei giudizi dinanzi la Corte.

⁷³ Sul tema dell'autodichia, nella sterminata letteratura, cfr. *ex multis* N. OCCHIOCUPO, *Autodichia*, in *Enciclopedia giuridica*, Roma, Istituto della enciclopedia italiana, IV, 1988, 3 ss.; V. COZZOLI, *La rinnovata validità dell'autodichia della Camera dei deputati come strumento di autonomia dell'istituzione parlamentare*, in *Le autonomie in cammino: scritti dedicati a Gian Candido De Martin*, Padova, Cedam, 2012, 315 ss.; A.M. SANDULLI, *Spunti problematici in tema di autonomia degli organi costituzionali e di giustizia domestica nei confronti del loro personale*, in *Giur. it.*, 11, 1977, 1831 ss.; G.G. FLORIDIA – F. SORRENTINO, *Interna corporis*, in *Enciclopedia giuridica Treccani*, XVII, Roma, Istituto della Enciclopedia Italiana, 1989, 8 ss.; A. PLACANICA, *Autodichia delle assemblee parlamentari*, in *Bollettino di informazioni costituzionali e parlamentari*, 3, 1994, 189 ss.; M. MIDIRI, *Organi costituzionali e giurisdizione (nota su una prerogativa controversa: l'autodichia)*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 34, 1989, 32 ss.; S.P. PANUNZIO, *Sindacabilità dei regolamenti parlamentari, tutela giurisdizionale degli impiegati delle Camere e giustizia politica nello stato costituzionale di diritto*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2, 1978, 256 ss.

⁷⁴ Come infatti ha rilevato F.P. LUISO, *Diritto processuale civile. I) Principi generali*⁴, Milano, Giuffrè, 2007, 24 ss. le ragioni della tenuta dell'istituto vanno ricercate nel fatto che i dipendenti delle Camere preferiscono non sottrarsi ad un meccanismo che sentono «come più favorevole della giurisdizione». L'autore peraltro sottolinea come l'autodichia in materia di rapporti contrattuali con i terzi – ipotesi introdotta alla Camera nel 1999 – presenti profili di criticità notevolmente superiori a quelli relativi all'autodichia concernente le controversie con i dipendenti. Sulla particolare efficienza e rapidità del procedimento dinanzi agli organi di autodichia, cfr. V. COZZOLI, *La rinnovata validità dell'autodichia della Camera dei deputati come strumento di autonomia dell'istituzione parlamentare*, cit., 315 ss., secondo il quale, fra l'altro, i membri degli organi di autodichia godono di forme di autonomia e di indipendenza per alcuni aspetti più spiccate rispetto a quelle dei giudici comuni. Il medesimo autore, il quale era a capo dell'Avvocatura della Camera dei deputati nel corso del procedimento dinanzi alla Corte EDU relativo al caso Savino, ricorda inoltre che a fronte dei millecinquecento ricorsi presentati dai dipendenti delle Camere dal 1975 ad oggi solamente otto sono stati portati alla cognizione del giudice comune.

⁷⁵ Fra le quali, sia pure con una prospettiva molto indulgente nei confronti della Corte, D. SCICOLONE, *L'autodichia e la Convenzione europea dei diritti dell'uomo. Stato attuale ed ipotesi evolutive degli organi di giustizia domestica della Corte Costituzionale*, in *Rivista amministrativa della Repubblica italiana*, 3-4, 2010, 115 ss. In argomento, cfr. altresì S.M. CICONETTI, *Corte europea dei diritti dell'uomo e autodichia parlamentare*, in *Giurisprudenza italiana*, 6, 2010, 1271 ss.

⁷⁶ Il Regolamento per i ricorsi in materia di impiego del personale, approvato dalla Corte costituzionale sulla base dell'abilitazione implicita contenuta nell'art. 14 della l. 87 del 1953 istituisce un collegio per i ricorsi in materia di impiego formato da tre giudici che non fanno parte dell'Ufficio di presidenza e del collegio di disciplina. Avverso le decisioni di questo organo «è ammesso ricorso davanti alla Corte costituzionale in composizione ordinaria, che giudica senza la presenza dei tre giudici che hanno emesso la decisione impugnata», e dunque anche con la partecipazione dei membri dell'Ufficio di presidenza, organo al quale tuttavia l'art. 26 del Regolamento generale attribuisce importanti competenze in materia di personale. Sebbene il sistema di autodichia della Corte costituzionale possa sembrare strutturato su due gradi di giudizio, la giurisprudenza della Corte ha riconosciuto al collegio dei tre giudici la natura di sede interna di ripensamento delle decisioni amministrative adottate nei confronti dei dipendenti, sicché solamente alla Corte in composizione ordinaria può essere riconosciuto carattere giurisdizionale. Sul sistema di autodichia della Corte costituzionale, più diffusamente, cfr. D. SCICOLONE, *L'autodichia e la Convenzione europea dei diritti dell'uomo. Stato attuale ed ipotesi evolutive degli organi di giustizia domestica della Corte Costituzionale*, cit., 115 ss. In relazione all'autodichia della Presidenza della Repubblica, cfr. C. DELLE DONNE, *Le alte Corti e le c.d. giurisdizioni domestiche: il recente paradosso dell'"autodichia" del Quirinale*, in *Riv. dir. proc.*, 2012, 692 ss.

⁷⁷ Sul fenomeno dell'antiparlamentarismo, cfr., *ex multis*, T.E. FROSINI, *L'antiparlamentarismo e i suoi interpreti*, in *Rassegna Parlamentare*, 4, 2008, 845 ss.; A. RIDOLFI, *L'antiparlamentarismo ed i romanzi di Federico De Roberto (A proposito del dialogo del giurista con la letteratura)*, in *Teoria del diritto e dello Stato*, 1-2-3, 2006, 199 ss.

Come si è visto, il presente contributo, invertendo tale prospettiva di analisi, si è concentrato invece sul profilo della sindacabilità, se non altro perché la Corte non ha potuto affrontare nel merito il nodo dell'autodichia, rinviando ogni scelta ad eventuale futura decisione in sede di conflitto fra poteri.

Sebbene dunque esuli dalle finalità di questo lavoro l'esame dei potenziali profili di criticità costituzionale dell'autodichia, appare tuttavia necessario accennare ad un aspetto che appare inscindibile rispetto alla questione della sindacabilità.

Uno degli elementi di maggiore problematicità dell'istituto dell'autodichia è rappresentato dall'assenza del rimedio della verifica della legittimità costituzionale delle disposizioni "processuali" relative al contenzioso interno delle Camere. Vero è che gli organi parlamentari di tutela giurisdizionale hanno introdotto una inedita forma di scrutinio dei Regolamenti minori, affermando la possibilità di disapplicare le disposizioni in contrasto con la Costituzione⁷⁸. E tuttavia, anche al netto di qualsiasi considerazione sulla violazione del principio della unicità della giurisdizione costituzionale⁷⁹, tale meccanismo rimane pur sempre un rimedio introdotto in via pretoria (e dunque privo di garanzie di stabilità) nell'ambito di una sorta di *self restraint* degli organi parlamentari.

Sotto questo profilo, proprio l'affermazione della insindacabilità dei Regolamenti parlamentari, unita alla valorizzazione dell'art. 111, c. 1 Cost., potrebbe suggerire di seguire un diverso percorso ricostruttivo. Da questo punto di vista, l'eventuale illegittimità di un singolo istituto di diritto parlamentare non potrebbe autorizzare l'inclusione dei Regolamenti delle Camere fra gli atti sindacabili, ma semmai sarebbe la scelta del Parlamento di ricorrere ad una "fonte" insindacabile nell'ambito di una materia coperta dalla riserva di legge in materia di "giusto processo" ad integrare un serio elemento di criticità costituzionale dell'autodichia⁸⁰.

Questa interpretazione appare coerente fra l'altro con la linea ricostruttiva della riserva di legge proposta da Foïs, secondo il quale l'estensibilità ai decreti-legge e ad i decreti legislativi della idoneità a soddisfare i requisiti della riserva di legge si giustifica in ragione della sindacabilità di questi atti dinanzi alla Corte⁸¹.

⁷⁸ La giurisprudenza degli organi di autodichia della Camera ha affermato la possibilità di ricorrere al potere di disapplicazione con effetti *inter partes* della normativa camerale interna incompatibile con la Costituzione, sebbene con due correttivi: innanzitutto, tale controllo può essere attivato solamente su istanza di parte; in secondo luogo, tale scrutinio alla luce della Costituzione non potrebbe estendersi a quelle regole espressione diretta delle funzioni parlamentari di sovranità (cfr. Cons. giurisdizione, 25 giugno 2009, nn. 2-16; Comm. giurisdiz. personale, 10 dicembre 2009, n. 15; Collegio App. Camera dei Deputati, 12 maggio 2010, n. 2; Collegio App. Camera dei Deputati, 19 novembre 2010, n. 23; Comm. giurisdiz. personale, 26 maggio 2011, nn. 2-3; Comm. giurisdiz. personale, 8 giugno 2011, n. 4; Collegio App. Camera dei Deputati, 24 febbraio 2014, n. 2).

⁷⁹ Peraltro, le preoccupazioni espresse da A. LO CALZO, *Il principio di unicità della giurisdizione costituzionale e la giustizia domestica delle Camere*, in *Federalismi.it*, 10, 2014 circa la compatibilità di questo meccanismo con il principio di unicità della giurisdizione costituzionale possono essere sdrammatizzate alla luce dell'assenza di entrambi i presupposti richiesti, almeno in linea di principio, ai fini dell'operatività del "monopolio giurisdizionale" del giudice costituzionale: la sindacabilità dell'atto ai sensi dell'art. 134 Cost. e l'esercizio di un potere di annullamento con efficacia *erga omnes*. In relazione al primo profilo, i Regolamenti parlamentari, come riconfermato dalla sent. n. 120 del 2014, non rientrano nel novero degli atti sindacabili. Quanto al secondo profilo, gli organi di autodichia si limitano ad esercitare un potere di disapplicazione con effetti *inter partes*. Semmai desta perplessità la scelta di limitare tale controllo alle sole regole "interne" che non siano espressione diretta delle funzioni parlamentari di sovranità. Nell'ordinamento spagnolo, dove il principio di unicità della giurisdizione costituzionale è affermato in maniera non meno intensa rispetto all'esperienza italiana, nessuno seriamente dubita che le norme di diritto parlamentare debbano essere applicate tenendo conto della clausola di supremazia della Costituzione prevista dall'art. 9, c. 1 C.E. («*Los ciudadanos y los poderes públicos están sujetos a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico*») nonché alla luce dell'efficacia vincolante nei confronti dei giudici della "dottrina" del Tribunale costituzionale (art. 5 L.O.P.J.). Applicazioni del diritto parlamentare in contrasto con la Costituzione o con i precedenti del Tribunale costituzionale si presterebbero fra l'altro ad essere censurate attraverso i rimedi disciplinati dalla L.O.T.C. Quanto all'Italia, la "giurisprudenza parlamentare" ha incluso la Costituzione nel parametro di giudizio dei Presidenti di Assemblea nell'ambito del vaglio di ammissibilità degli emendamenti e in quello sulla denominazione dei Gruppi parlamentare (cfr. A.C., res. sten., seduta del 15 maggio 1996, 41). Sul concetto di "disapplicazione", cfr. C. PAGOTTO, *La disapplicazione della legge*, Milano, Giuffrè, 2008. Sull'estensione del parametro utilizzato dai Presidenti delle Camere nella interpretazione del diritto parlamentare, cfr. N. LUPO, *Presidente di Assemblea*, cit., 444 ss. e spec. 455 ss.; e, se si vuole, R. IBRIDO, *Precedenti parlamentari e metodi di risoluzione delle questioni regolamentari*, cit., 85 ss.

⁸⁰ Ai sensi dell'art. 111, c. 1, come modificato dalla legge cost. 23 novembre 1999, n. 2, «La giurisdizione si attua mediante il giusto processo regolato dalla legge». È appena il caso di osservare che le modifiche ai Regolamenti "minori" delle Camere in materia di autodichia sono successive all'entrata in vigore della riforma costituzionale. Sui problemi di applicazione intertemporale della riserva di legge di cui all'art. 111, c. 1 Cost., cfr. M. MENGOZZI, *Giusto processo e processo amministrativo. Profili costituzionali*, Milano, Giuffrè, 2009, 90 ss. e spec. 94 ss.

⁸¹ Cfr. S. FOIS, *Norme anteriori e riserva di legge*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1968, 1071 ss. e spec. 1078; Id., *La riserva di legge: lineamenti storici e problemi attuali*, Milano, Giuffrè, 1963, spec. 300-305. Il riconoscimento agli atti aventi forza di legge della idoneità a soddisfare i requisiti della riserva di legge è stata affermata da una costante giurisprudenza costituzionale (Corte cost. n. 86 del 1965, 126 del 1969, 39 del 1971, 184 del 1974, 243 del 1974). Sull'istituto della riserva di legge, cfr. almeno L. CARLASSARE, *Legge (riserva di)*, in *Enciclopedia giuridica*, XVIII, Roma, Treccani, 1990; Id., *La "riserva di legge" come limite alla decretazione*

Il riconoscimento ai Regolamenti parlamentari del carattere primario nonché la loro identificazione con il concetto di legge ex art. 6 CEDU sembrano cambiare di poco i termini della questione. Infatti, appare quanto meno dubbio che norme insindacabili, e per lo più prodotte con procedimento monocratico, possano soddisfare la riserva di legge in materia di “giusto processo”. Quale che sia il significato da attribuire a quest’ultima espressione, non vi è dubbio peraltro che la conformità delle regole processuali a Costituzione continui a costituire un prerequisito di un procedimento giurisdizionale che possa dirsi “giusto”⁸².

In altre parole, devono prospettarsi due diversi scenari: se si ritiene l’autodichia compatibile sul piano sostanziale con il quadro costituzionale, dovrebbe allora essere la legge a disciplinarne le regole processuali, o quanto meno a contenere una abilitazione normativa in favore di un Regolamento parlamentare “secondario”⁸³, vale a dire quella categoria di Regolamenti “minori” i quali trovano la propria meta-norma sulla produzione nella legge ordinaria (ad esempio il Regolamento della Commissione di Vigilanza RAI⁸⁴). In fondo, un modello non troppo dissimile è quello che caratterizza i rapporti fra l’art. 14, c. 3 della legge 11 marzo 1953, n. 87 e il Regolamento per i ricorsi in materia di impiego della Corte costituzionale⁸⁵.

Riconosciuta poi la legittimazione degli organi dell’autodichia a sollevare la questione di legittimità costituzionale, sarebbe inoltre possibile un sindacato “indiretto” su quella parte della disciplina processuale contenuta nei Regolamenti parlamentari secondari, attraverso la dichiarazione di incostituzionalità della legge ordinaria nella misura in cui non subordina l’abilitazione normativa in favore dei Regolamenti secondari al rispetto di determinati principi processuali.

Quanto al secondo scenario, qualora si ritenga il sistema di giustizia domestica delle Camere radicalmente incompatibile con la Costituzione, eventualmente alla luce del parametro di cui all’art. 102, c. 2 Cost.⁸⁶, l’insindacabilità dei Regolamenti parlamentari non appare comunque di ostacolo al superamento dell’istituto. In questo caso, peraltro, secondo la prospettiva illustrata dalla sent. n. 120 del 2014, sarà necessario percorrere il “giro lungo” del conflitto fra poteri.

Se la sent. n. 120 del 2014 costituisca una “decisione-ponte” rispetto ad una imminente censura⁸⁷, in sede di conflitto, del sistema di giustizia domestica delle Camere, è forse ancora presto per dirlo. Non vi è

d’urgenza, in *Scritti in memoria di Livio Paladin*, Napoli, Jovene, 2004, 425 ss.; R. BALDUZZI – F. SORRENTINO, *Riserva di legge*, in *Enciclopedia del Diritto*, XL, Milano, Giuffrè, 1989, 1207 ss.; R. GUASTINI, *Legge (riserva di)*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, X, Torino, Utet, 163 ss.

⁸² Volendo semplificare un quadro di orientamenti molto più vasto, può osservarsi che la discussione sul significato di “giusto processo” si è polarizzata attorno a due posizioni fondamentali: da un lato, N. TROCKER, *Il valore costituzionale del “giusto processo”*, in M.G. CIVININI – C.M. VERARDI, *Il nuovo articolo 111 della Costituzione e il giusto processo civile*, Milano, Angeli, 2001, 36 ss. e spec. 45 ha individuato nella locuzione “giusto processo” una formula di sintesi dei principi processuali stabiliti dai successivi commi dell’art. 111; dall’altro lato A. TONINI, *Manuale di procedura penale*¹³, Milano, Giuffrè, 2012, 40 ss. ha fatto riferimento ad un concetto ideale di giustizia, impiegando la CEDU e i trattati internazionali ratificati dall’Italia come strumenti privilegiati nella ricostruzione dei contenuti del “giusto processo”. Su questo principio, nella sterminata letteratura, cfr. L. BUFFONI, *Processo e pluralismo nell’ordinamento costituzionale italiano. Apologia e limiti dell’universalismo procedurale*, Napoli, Jovene, 2012; A. ANDRONIO, *Art. 111*, R. BIFULCO – A. CELOTTO – M. OLIVETTI, *Commentario alla Costituzione*, Torino, Utet, 2006, 2099 ss.; S. BUZZELLI, *Giusto processo*, in *Digesto delle Discipline penali*, Torino, Utet, 2004, 342 ss.; M. MENGOSI, *Giusto processo e processo amministrativo. Profili costituzionali*, cit.; M. CECCHETTI, *Giusto processo (diritto costituzionale)*, in *Enciclopedia del diritto*, V, Milano, Giuffrè, 2001, 595 ss.

⁸³ Fermo restando che in un ambito come quello della disciplina delle regole processuali in materia di autodichia la dicotomia riserva di legge assoluta/riserva di legge relativa non potrebbe essere meccanicamente impiegata per descrivere i rapporti fra legge ordinaria e Regolamenti parlamentari. Sull’intarsio fra legge e Regolamento parlamentare, cfr. L. GIANNITI – N. LUPO², *Corso di diritto parlamentare*, cit., 53 ss.

⁸⁴ Secondo la tripartizione proposta da L. GIANNITI – N. LUPO², *Corso di diritto parlamentare*, cit., 50, e in buona parte analoga a quella già suggerita da G.G. FLORIDIA, *Regolamenti parlamentari*, cit., 90 ss. i Regolamenti “minori” (in senso ampio) si suddividerebbero nelle seguenti classi: a) Regolamenti “speciali” approvati dall’Assemblea con il procedimento previsto per il Regolamento *maior* (ad esempio i Regolamenti della Giunta delle elezioni). Si tratta, in altre parole, del prodotto di un separato atto di impiego dell’autonomia regolamentare ex art. 64, c. 1 Cost., gerarchicamente equiparato al Regolamento generale e in linea di principio prevalente su quest’ultimo in base al criterio della specialità; b) i Regolamenti “minori in senso stretto” (o di “diritto parlamentare amministrativo”), approvati – di regola dall’Ufficio di presidenza – sulla base di una meta-norma esplicita o implicita contenuta nel Regolamento generale, al quale sembrano dunque rimanere subordinati (es. il Regolamento dei concorsi per l’assunzione del personale); c) infine, i Regolamenti “secondari”, approvati da organi parlamentari sulla base della legge ordinaria istitutiva dell’organo. Questi ultimi sarebbero dunque subordinati alla “fonte” legislativa.

⁸⁵ Ai sensi dall’art. 14, c. 3 della legge 11 marzo 1953, n. 87 «La Corte è competente in via esclusiva a giudicare sui ricorsi dei suoi dipendenti». Il regolamento per i ricorsi in materia di impiego approvato l’8 aprile 1960 è stato poi sostituito con il vigente regolamento approvato il 16 dicembre 1999.

⁸⁶ Peraltro, il termine di cinque anni per la revisione degli organi speciali di giurisdizione già esistenti al momento dell’entrata in vigore della Costituzione (VI disp. trans.) non è stato ritenuto perentorio da Cass., S. U., 19 gennaio 1970, n. 109, in *Giur. it.*, 1970, I, 1, 869 ss., e da Corte Cost. 23 dicembre 1986 n. 284, in *Giur. Cost.*, 1986, II, 2290 ss..

⁸⁷ È questa la previsione di A. RUGGERI, *Novità in tema di (in)sindacabilità dei regolamenti parlamentari, in una pronunzia-ponte della Consulta (a margine di Corte cost. n. 120 del 2014)*, cit.

dubbio, peraltro, che l'argomento comparativo utilizzato dalla Corte – la quale ha fatto riferimento alla mancata previsione dell'autodichia «negli ordinamenti costituzionali a noi più vicini, come Francia, Germania, Regno Unito e Spagna» (cons. in dir. 4.4.) – rappresenti un forte monito che il legislatore regolamentare non potrà sottovalutare⁸⁸.

Nel rispetto della propria consolidata giurisprudenza, la Corte costituzionale ha deciso dunque di fare un “passo indietro” rispetto alla possibilità di estendere il suo sindacato ai Regolamenti parlamentari, segnalando peraltro che la “via di riserva” del conflitto di attribuzioni resta pur sempre aperta: spetta ora alle Camere il compito fare un ulteriore “passo in avanti”, individuando soluzioni idonee ad estendere l’area del “giusto processo” al proprio contenzioso interno⁸⁹.

⁸⁸ Sull'utilizzo dell'argomento comparativo da parte della Corte costituzionale italiana, cfr. Z. ZENO-ZENCOVICH, *Il contributo storico-comparatistico nella giurisprudenza della Corte costituzionale italiana: una ricerca sul nulla?*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 2005, 1993 ss. con replica di A. BALDASSARRE, *La Corte costituzionale italiana e il metodo comparato*, *ivi*, 2006, 983 ss.; L. PEGORARO, *L'argomento comparatistico nella giurisprudenza della Corte costituzionale italiana*, in G.F. FERRARI – A. GAMBARO (cur.), *Corti nazionali e comparazione giuridica*, Napoli, ESI, 2006, 477 ss.; L. PEGORARO, *La Corte costituzionale e il diritto comparato nelle sentenze degli anni '80*, in *Quaderni costituzionali*, 3, 1987, 601 ss. Più in generale, sull'impiego del metodo comparativo da parte dei Tribunali costituzionali, cfr. P. RIDOLA, *La giurisprudenza comparata e la comparazione*, in G. ALPA (cur.), *Il giudice e l'uso delle sentenze straniere. Modalità e tecniche della comparazione giuridica*, cit., 15 ss., ora anche in P. RIDOLA, *Diritto comparato e diritto costituzionale europeo*, Torino, Giappichelli, 2010, 293 ss.; B. MARKESINIS, *Comparative Law in the Courtroom and Classroom: The Story of the Last Thirty-five Years*, Oxford-Portland, 2003, tr. it.: *Il metodo della comparazione*, 2004; B. MARKESINIS – J. FEDTKE, *Judicial Recourse to Foreign Law: A New Source of Inspiration?*, London, University College London Press, 2006; M. WENDEL, *Comparative reasoning and the making of a common constitutional law: EU-related decisions of national constitutional courts in a transnational perspective*, in *Int. J. Constitutional Law*, 4, 2013, 981 ss.; M.C. PONTHEUREAU, *Le recours à l'argument de droit comparé par le juge constitutionnel. Quelques problèmes théoriques et techniques*, in *L'interprétation constitutionnelle*, in F. MÉLIN-SOUCRAMANIAN (cur.), Paris, Dalloz, 2005, 168 ss.; T. GROPPI – M.C. PONTHEUREAU (cur.), *The use of foreign precedents by constitutional judges*, Oxford – Portland (OR), Hart, 2013; T. GROPPI, *Bottom up globalization? Il ricorso a precedenti stranieri da parte delle Corti costituzionali*, in *Quaderni costituzionali*, 1, 2011, 199 ss.; L. PEGORARO – P. DAMIANI, *Il diritto comparato nella giurisprudenza di alcune Corti costituzionali*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 1, 1999, 411 ss.; A. SPERTI, *Il dialogo tra le Corti costituzionali ed il ricorso alla comparazione giuridica nella esperienza più recente*, in *Rivista di diritto costituzionale*, 2006, 125 ss.; ID., *Le difficoltà connesse al ricorso alla comparazione a fini interpretativi nella giurisprudenza costituzionale nel contesto dell'attuale dibattito sull'interpretazione*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2, 2008, 1033 ss. Sull'uso della comparazione da parte dei giudici sovranazionali, cfr. almeno G. REPETTO, *Argomenti comparativi e diritti fondamentali in Europa. Teorie dell'interpretazione e giurisprudenza sovranazionale*, Napoli, Jovene Editore, 2011; G. DE VERGOTTINI, *Oltre il dialogo tra le Corti. Giudici, diritto straniero, comparazione*, Bologna, il Mulino, 2010.

⁸⁹ Una soluzione intermedia fra la conservazione del sistema di giustizia domestica e l'attribuzione al giudice ordinario del contenzioso interno potrebbe essere quella di prevedere la possibilità di ricorrere in Cassazione contro le decisioni degli organi dell'autodichia esclusivamente in relazione ad uno dei motivi di impugnazione previsti dall'art. 360 c.p.c.